Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 9570538
Centre d'intérêt: 100

Québec (Province) Commission royale d'enquête sur l'enseignement.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. 1, Les structures supérieures du système scolaire.
-- [Québec] : La Commission, 1963.
xiii, 121 p. ; 26 cm.

Connu ss le nom de Rapport Parent. Alphonse-Marie Parent, président.

Cote Dewey: 379.714/Q3r

Descripteur(s): *Réforme scolaire *Historique *Législation scolaire *Système scolaire *Organisation administrative *Population étudiante *Crise scolaire *Relations école-communauté *Objectifs d'éducation *Rôle du gouvernement *Ministère de l'éducation

Identificateur(s) de nom: *Québec (Province) Conseil supérieur de l'éducation

Le 28 février 1961, l'Assemblée législative instituait une Commission royale d'enquête pour étudier l'organisation et le financement de l'enseignement au Québec, faire rapport de ses constatations et soumettre des recommandations quant aux mesures à prendre pour assurer le progrès de l'enseignement. Le 21 avril 1961, le Lieutenant-gouverneur en conseil nommait les membres de cette Commission et désignait Mgr Alphonse-Marie Parent comme président de ladite Commission. Le volume constitue la première tranche du rapport de la Commission. Il porte sur les structures supérieures du système scolaire québécois.

Le volume comprend sept chapitres. Dans le premier, les auteurs donnent un aperçu historique du système scolaire québécois et esquissent quelques-unes des initiatives gouvernementales les plus marquantes depuis le début du siècle. Le deuxième chapitre fait un examen sommaire des lois dont le système scolaire du Québec procède; suit, au chapitre troisième, un tableau d'ensemble de la population scolaire des différents secteurs et des différents niveaux d'enseignement. Les problèmes de l'enseignement et les responsabilités sont ensuite décrits, ainsi que les objectifs du système d'éducation. Les deux derniers chapitres sont consacrés au ministère de l'Education et au Conseil supérieur de l'éducation.

Le volume contient 33 recommandations. Parmi les plus importantes, il faut noter: 1. la nomination d'un ministre de l'Education; 2. la création d'un Conseil supérieur de l'éducation; 3. la constitution d'un ministère de l'Education par la fusion du département de l'Instruction publique et du ministère de la Jeunesse.

Type de document: q
Notice(s) connexe(s): 8570539, 8570540, 8570541, 8570542, 8570543

EDBQ 8570538

RAPPORT

DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT

DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

EDUQ 8570538

RAPPORT

DE LA COMMISSION
ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT
DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

1963

PREMIÈRE PARTIE

LES STRUCTURES SUPÉRIEURES DU SYSTÈME SCOLAIRE

Ce volume a été achevé d'imprimer
le cinq avril mil neuf cent soixante-trois
sur les presses de l'Imprimerie Pierre Des Marais
pour le gouvernement de la province de Québec

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT

M^re^ Alphonse-Marie Parent
président

Gérard Filion
vice-président

Jeanne Lapointe

Paul Laroque

John McIlhone

David Munroe

Guy Rocher

Soeur Marie-Laurent de Rome
de la congrégation de Sainte-Croix

Arthur Tremblay
commissaire-adjoint

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétaire

LOUIS-PHILIPPE AUDET

Secrétaires-adjoints

C.-W. DICKSON

MICHEL GIROUX

Conseiller juridique

GUY HOULE

Chef du secrétariat

RÉMI LAVIGNE

À SON EXCELLENCE

LE LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL

DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

La Commission royale d'enquête sur l'enseignement a l'honneur de présenter à votre Excellence la première tranche de son rapport.

Cette partie porte sur les structures supérieures du système scolaire de la province de Québec. Les autres aspects du problème seront étudiés plus tard: financement de l'éducation à tous les niveaux, régime des corporations scolaires, formation et statut du personnel enseignant, confessionnalité, programmes d'études, développement des universités, etc. Tous ces aspects feront l'objet d'un examen particulier dans les parties suivantes du rapport.

Que votre Excellence veuille bien agréer ce volume qui lui est respectueusement soumis.

Le président,
ALPHONSE-MARIE PARENT, prêtre

Avril 1963

LOI INSTITUANT UNE COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT (9-10 Elizabeth II, ch. 25)

ATTENDU qu'il existe de multiples problèmes à tous les niveaux de l'enseignement et qu'il importe en conséquence de faire effectuer par une Commission royale d'enquête une étude impartiale et complète de la situation de l'enseignement dans la Province;

ATTENDU que la nécessité d'une telle étude a été signalée dès 1956 par le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels;

ATTENDU que cette recommandation a été suivie de nombreuses demandes formulées de toutes parts;

A ces causes, Sa Majesté, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit:

1. Le Lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à constituer une commission royale d'enquête pour étudier l'organisation et le financement de l'enseignement dans la province de Québec, faire rapport de ses constatations et opinions et soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour assurer le progrès de l'enseignement dans la province.

2. Le Lieutenant-gouverneur en conseil nomme les membres de cette commission, il en désigne le président et lui adjoint le personnel requis.

3. La commission doit procéder à l'enquête avec toute la diligence possible, faire rapport final au Lieutenant-gouverneur en conseil avant le 31 décembre 1962 et lui remettre en même temps la documentation recueillie.

4. La commission peut siéger en séance publique, à tout endroit de la province où elle le juge à propos, entendre des experts ainsi que les représentants des corps publics, associations et collectivités, recevoir des rapports ou dépositions de toutes personnes et se procurer, par les moyens qu'elle estime convenables, toute la documentation et l'information qu'elle juge utiles.

5. Le comité d'étude sur l'enseignement agricole et agronomique et le comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel, constitués respectivement par les arrêtés en conseil numéros 1647 et 60, en date du 5 octobre 1960 et du 10 janvier 1961, doivent mettre à la disposition de la commission la documentation et les renseignements recueillis par eux et lui soumettre leur rapport.

6. La commission, pour les fins de son enquête, est revêtue des pouvoirs et immunités conférés par les articles 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 de la Loi des commissions d'enquête (Statuts refondus 1941, chapitre 9).

7. Les dépenses occasionnées par l'application de la présente loi, y compris la rémunération des membres de la Commission et de son personnel, sont payées sur les sommes votées par la Législature à cette fin.

8. Le ministre de la jeunesse est chargé de l'exécution de la présente loi.

9. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.

LOI ADOPTÉE LE 28 FÉVRIER 1961
ET SANCTIONNÉE LE 24 MARS 1961

ARRÊTÉ EN CONSEIL

CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 1031 — Québec, le 21 avril 1961

Présent:

Le Lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT la constitution de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement et la nomination de ses membres.

ATTENDU qu'en vertu des dispositions de l'article 1 de la Loi instituant une Commission royale d'enquête sur l'enseignement, (bill numéro 31 de la session 1960-61, sanctionné le 24 mars 1961), le Lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à constituer une commission royale d'enquête pour étudier l'organisation et le financement de l'enseignement dans la province de Québec, faire rapport de ses constatations et opinions et soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour assurer le progrès de l'enseignement dans la province.

IL EST ORDONNÉ en conséquence, sur la proposition de l'Honorable ministre de la Jeunesse:

1° QUE, conformément aux dispositions de la Loi instituant une Commission royale d'enquête sur l'enseignement, (bill numéro 31 de la session 1960-61, sanctionné le 24 mars 1961), une commission royale d'enquête sur l'enseignement soit constituée des membres suivants:

M^gr^ ALPHONSE-MARIE PARENT, P.A.
Vice-recteur de l'Université Laval, Québec.

M. GÉRARD FILION,
de St-Bruno
directeur-gérant du journal "Le Devoir".

M. PAUL LAROCQUE,
secrétaire-adjoint, Alaminium Ltd., Montréal.

M. DAVID MUNROE,
Directeur de l'Institut d'Education, Université McGill, Montréal.

SOEUR MARIE LAURENT DE ROME,
religieuse de Ste-Croix,
Professeur de Philosophie au Collège Basile-Moreau, Montréal.

MLLE JEANNE LAPOINTE,
Professeur à la Faculté des Lettres, Université Laval, Québec.

M. JOHN MCILHONE,
Directeur-adjoint des études, Commission des Ecoles Catholiques de Montréal,

M. GUY ROCHER,
Directeur du Département de Sociologie, Université de Montréal, Montréal.

2° QUE M. Arthur Tremblay, directeur-adjoint de l'École de Pédagogie et Orientation, Université Laval et conseiller technique au ministère de la Jeunesse, Québec, soit nommé membre-adjoint avec voix délibérante mais sans droit de vote.

3° QUE Mgr Alphonse-Marie Parent, P.A. agisse comme président et M. Gérard Filion, comme vice-président.

C. LA RICHELIÈRE,
Greffier suppléant du Conseil Exécutif

LOI MODIFIANT LA LOI INSTITUANT UNE COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit:

1. L'article 3 de la loi 9-10 Elizabeth II, chapitre 25, est remplacé par le suivant:

« 3. La commission doit procéder à l'enquête avec toute la diligence possible, faire rapport final au lieutenant-gouverneur en conseil avant le 31 décembre 1963 et lui remettre en même temps la documentation recueillie. »

2. La présente loi a son effet depuis le 31 décembre 1962.

3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.

BILL 3 DE LA SESSION 1963
LOI SANCTIONNÉE LE 28 FÉVRIER 1963

AVANT-PROPOS

Les pages qu'on va lire ont été rédigées collectivement; elles font suite à plus d'une centaine de séances plénières de délibérations à huis clos.

Nous avons tenu des audiences publiques durant quarante et une journées dans huit villes de la province; 224 mémoires nous ont alors été présentés; une vingtaine d'autres ont été discutés privément; en tout, 307 mémoires ont été soumis. La Commission a visité 47 institutions et consulté environ 125 personnes en audiences particulières au cours des années 1961 et 1962. Nous avons étudié une documentation étendue portant sur divers aspects de l'enseignement et des structures scolaires; et une cinquantaine de spécialistes ont préparé pour nous des études spéciales. Les mémoires présentés à la Commission constituaient, d'autre part, un ensemble de renseignements précieux.

Ce rapport est donc le résultat d'études et de réflexions auxquelles ont contribué un grand nombre de personnes.

C'est pourquoi nous devons ici exprimer notre gratitude à tous ceux qui ont collaboré de quelque façon à notre travail.

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE

Introduction

1. Pour comprendre les structures de l'enseignement, pour les juger ou en proposer la réforme, il est nécessaire de les situer dans leur perspective historique. Cet aperçu permettra aux lecteurs du présent rapport de mieux apprécier le bien-fondé de certaines recommandations. Les commissaires n'ont pas la prétention — ce n'était d'ailleurs pas leur tâche — de faire oeuvre d'historien. Ils ont plutôt voulu retracer les principales étapes de la législation scolaire et le développement des principaux organismes d'administration de l'enseignement. C'est là sans doute une simplification dont ils n'ignorent pas les embûches. D'autres aspects de l'histoire de l'enseignement seront brièvement repris dans les parties suivantes du rapport.

Diversité de l'enseignement au Canada

2. Un des traits dominants de l'enseignement au Canada, c'est sa diversité qui résulte en partie du fait que la Loi de l'Amérique du Nord britannique en confie la responsabilité aux provinces. Il existe donc dix autorités gouvernementales en matière d'enseignement, chacune appliquant sa politique avec ses propres structures administratives et même un vocabulaire particulier; ainsi, la conception courante de termes tels que *professeur*, *université*, *école séparée*, et même *éducation*, diffère d'une province à l'autre. Ces différences proviennent, pour une part, de la date à laquelle les provinces furent établies. Quatre provinces seulement, Québec, Ontario, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick, forment d'abord la Confédération canadienne de 1867; trois autres se joignent à elles dans la décennie suivante; la Saskatchewan et l'Alberta se forment en 1905; et Terre-Neuve se rattache au pays en 1949. Durant cette période de près d'un siècle, la définition des objectifs

de l'enseignement et les exigences à l'endroit de l'éducation se sont modifiées au Canada comme partout ailleurs. Une seconde raison qui explique ces différences, ce sont les contrastes que l'on trouve entre les provinces au point de vue culturel, économique et social. Elles ne possèdent pas le même degré d'homogénéité sociale, ethnique et religieuse, ni le même niveau d'industrialisation, encore moins des structures économiques identiques. Ces différences se reflètent dans la variété des systèmes d'enseignement.

Figure particulière du Québec

3. La province de Québec se distingue des autres à presque tous les égards. Noyau du plus ancien peuplement, son histoire couvre trois siècles et demi. Peuplée dès le début du 17e siècle par une population française et catholique, elle est devenue, à la suite de la cession à l'Angleterre, bi-ethnique et multi-confessionnelle. Depuis la fin du 19e siècle et surtout depuis la dernière guerre, des immigrants en provenance de l'Europe continentale ont ajouté une plus grande diversité à la composition de sa population. En majorité française, elle comprend une forte minorité de langue anglaise et une minorité croissante de nouveaux Canadiens. Depuis la fin du 19e siècle, elle s'est industrialisée et urbanisée à un rythme rapide. Ces traits sont suffisants pour donner à la Province une figure particulière par rapport au reste du pays. C'est dans ce contexte d'originalité que s'inscrit l'histoire des structures de son enseignement.

Cinq périodes de l'évolution scolaire du Québec

4. On peut distinguer cinq périodes dans l'évolution scolaire de la Province. La première couvre le régime français, de 1608 à 1760. Comme en France, l'enseignement est sous l'autorité de l'Église catholique, qui en assume principalement la responsabilité, avec l'aide financière de l'État. La seconde période, de 1760 à 1841, est marquée d'abord par quelques tentatives pour établir des écoles sous une direction centrale, rattachée à l'autorité civile, puis par des encouragements à la mise sur pied de structures locales chargées du soin des écoles. Durant la troisième période, de 1841 à 1867, apparaît un système d'enseignement dont l'administration est presque entièrement confiée à l'autorité locale. L'État participe avec les contribuables du lieu aux dépenses scolaires mais exerce un rôle de surveillance assez restreint. La quatrième période, de 1867 à 1907, marque l'expansion des institutions publiques et privées et la cristallisation, dans le secteur public, d'un système bi-confessionnel que viennent couronner des structures supérieures nettement confessionnelles. La cinquième période, de 1907 à nos jours, est caractérisée par le rôle plus actif du gouvernement pour appuyer le système d'écoles publiques et créer des institutions spécialisées répondant aux besoins d'une société industrielle et technique en rapide évolution.

I

Le régime français

1608-1760

Initiative de l'Église catholique

5. La marque particulière de l'enseignement en Nouvelle-France, comme dans la métropole à la même époque, était d'être œuvre de charité et surtout œuvre d'Église. L'enseignement élémentaire se donnait dans de rares « petites écoles » de campagne, par quelques maîtres ambulants, quelquez curés et surtout des congrégations religieuses. Jésuites, Sulpiciens, Récollets, Ursulines, religieuses de la Congrégation de Notre-Dame, Soeurs de l'Hôpital Général de Québec, Frères Hospitaliers se sont employés à ouvrir et maintenir des pensionnats, des écoles ou des classes dans les villes et les campagnes. Secondées par l'évêque de Québec, ces communautés assurèrent, au milieu de difficultés sans nombre, une instruction élémentaire pour au moins une partie de la population. C'est également le clergé qui organisa l'enseignement supérieur, si l'on peut donner ce nom aux cours de théologie, d'hydrographie et d'arpentage dispensés surtout à Québec. Sur le modèle de leurs institutions françaises, les Jésuites ouvrirent leur premier collège à Québec, dès 1635, inaugurant une longue tradition d'enseignement classique qui s'est perpétuée jusqu'à nos jours. Mgr de Laval fonda le Grand et le Petit séminaire de Québec; il fonda aussi l'École des Arts et Métiers de Saint-Joachim, pour former des artisans. Une institution semblable fut ouverte à Montréal par les frères Charron.

Appui de l'État

6. Durant toute cette période, il n'y eut aucune structure administrative de l'enseignement. Bien qu'en principe nul ne pût enseigner sans une autorisation de l'intendant et de l'évêque, en pratique l'autorité en matière d'enseignement appartenait à l'Église catholique. L'évêque ou son délégué profitait des visites pastorales pour s'assurer de ce qui se faisait ou ne se faisait pas dans les paroisses; il avait toute autorité pour accepter ou refuser les maîtres. En général, les entreprises du clergé et des communautés religieuses reçurent l'appui du roi, des gouverneurs et des intendants. Le concours du pouvoir civil était surtout d'ordre financier. Nécessairement discrétionnaire, cette assistance prenait la forme de concessions de seigneuries, dont la mise en valeur pouvait apporter des revenus appréciables. Les subsides royaux étaient souvent généreux mais dangereusement irréguliers. Une tradition d'initiative privée, particlement appuyée sur l'aide gouvernementale mais exercée principalement par le clergé et les communautés religieuses s'établit solidement. Nous la retrouvons à toutes les époques suivantes et jusqu'à nos jours.

II

Premières étapes d'un système scolaire public

1760-1841

Continuation du régime de l'initiative privée

7. La période qui va de 1760 à 1841 peut se découper en trois étapes: continuation du régime de l'initiative privée; tentatives pour créer un système scolaire centralisé; législation pour développer des structures locales. Au début de cette période, le gouvernement de Londres avait à peu près la même attitude que celui de Paris en matière d'enseignement: il abandonnait à l'Église anglicane la responsabilité et le contrôle de l'enseignement. L'idée d'un système scolaire public n'existait pas plus en Angleterre qu'en France. Les nouveaux dirigeants, après la cession de la Nouvelle-France à l'Angleterre, permirent à l'Église catholique de maintenir ses institutions d'enseignement. Mais la situation devenait précaire, on ne recevait plus de subsides royaux. Le recrutement du clergé et des communautés religieuses s'avérait difficile. Les maîtres laïques compétents étaient rares. De plus, comme elle n'avait pas été appelée à participer aux efforts de l'Église sous le régime français, la population était mal préparée à organiser elle-même des écoles et se montrait apathique ou indifférente. C'est donc au milieu de difficultés énormes que des institutions réussirent à se maintenir. La population des campagnes resta presque complètement privée d'enseignement, en particulier les garçons. Aussi les historiens s'entendent-ils pour affirmer que l'analphabétisme ne tarda pas à sévir de façon alarmante: en 1827, 78,000 personnes sur 87,000 signèrent d'une croix la requête contre le régime Dalhousie. Les colons anglais étaient un peu plus favorisés parce qu'ils habitaient surtout dans les villes. Des maîtres anglais et écossais ouvrirent des classes à Québec, Trois-Rivières et Montréal, que fréquentèrent même des écoliers de langue française. L'État n'aida guère mieux les écoles anglaises que les institutions françaises.

Sructures centralisées
a) Projet de 1787

8. Consciente du problème et mue par des intentions assimilatrices, l'autorité centrale tenta de mettre sur pied un système d'enseignement. Les projets mis de l'avant étaient marqués d'un caractère nettement centralisateur. La première tentative date de 1787, alors qu'un comité d'enquête sur l'enseignement fut constitué par Lord Dorchester et présidé par le juge en chef William Smith, originaire de l'État de New-York. Ce comité recommanda l'établissement d'une école publique gratuite dans chaque paroisse, d'une école secondaire dans chaque comté et la fondation à Québec d'une université commune, d'où l'enseignement de la théologie serait exclu. Tout le système aurait été dirigé par un corps composé de l'évêque catholique et de l'évêque anglican de Québec, ainsi que

de laïcs des deux confessions en nombre égal. Tous les membres du Conseil législatif appuyèrent la résolution. Mais ce projet échoua devant l'opposition rencontrée dans la colonie et en Angleterre.

b) L'Institution royale pour l'avancement des sciences

9. L'établissement d'un système gouvernemental d'écoles élémentaires gratuites fut de nouveau proposé en 1801 par la loi créant l'Institution royale pour l'avancement des sciences. Cette loi autorisait le gouverneur à nommer dans chaque paroisse ou comté des commissaires chargés de construire et d'organiser des écoles; à nommer lui-même les maîtres et à déterminer leur salaire; à nommer des syndics pour former la corporation de l'Institution royale chargée de régir en son nom tout ce système d'écoles. Y voyant une menace d'assimilation et de protestantisation, le clergé catholique opposa presque partout de la résistance à l'Institution royale. Peu de paroisses françaises se prévalurent des avantages offerts par la loi: le nombre d'« écoles royales » n'y fut jamais très élevé, douze au maximum. Par contre, les centres à majorité protestante en profitèrent davantage de sorte qu'en 1829 on comptera un total de 84 écoles royales dans le Bas-Canada. L'adoption d'une loi plus généreuse en 1829 porta un rude coup à l'Institution royale.

La loi des écoles de fabrique de 1824

10. A partir de 1824, la législation scolaire va s'inspirer d'un esprit différent. Abandonnant les structures centralisées qu'elle avait favorisées jusque là, elle cherchera à utiliser ou à créer des institutions locales responsables de l'enseignement. En 1824, le parlement du Bas-Canada, à la suggestion des autorités religieuses, vota une loi qui autorisait les fabriques, institutions de droit public, à consacrer le quart de leur budget à la fondation et à l'entretien d'une ou de plusieurs écoles dans chaque paroisse. En investissant ainsi la fabrique de pouvoirs en matière scolaire, le parlement établissait le premier organisme local ayant officiellement autorité sur l'école. La loi accordait à ces structures locales la plus entière autonomie. Elle eut cependant peu d'effets. A cause de l'apathie de la population et de l'insuffisance des revenus de certaines fabriques, à cause aussi de l'absence de subsides du gouvernement, les écoles de fabriques ne furent jamais nombreuses. On en aurait recensé 68 seulement en 1830.

Loi pour encourager l'éducation élémentaire de 1829

11. Après une étude de la situation précaire de l'enseignement, l'Assemblée législative vota, en 1829, une loi « pour encourager l'éducation élémentaire ». Le caractère en était très libéral pour l'époque. Elle prévoyait qu'en chaque paroisse ou canton on pouvait élire une commission de syndics, choisis parmi les propriétaires fonciers, pour assurer « le contrôle, la direction, la régie, le maniement et l'administration exclusive des écoles ». Pour garantir le succès de ces écoles, la loi établissait un système de subventions:

le gouvernement défrayait la moitié du coût d'achat ou de construction de chaque école jusqu'à concurrence de £ 50, assurait aux maîtres et maîtresses un traitement annuel de £ 20, accordait une allocation de 10 chelins par enfant pauvre. La rétribution du personnel enseignant s'étendait également aux écoles privées, aux écoles de fabrique et à celles que soutenaient les communautés religieuses dans les campagnes. La législature se réservait cependant un contrôle direct sur tout le système en obligeant ceux qui bénéficiaient de la loi à lui soumettre un rapport annuel certifié par le député de la circonscription. L'autorité de la chambre s'affirmait aussi par la création, dans son sein, d'un comité permanent de l'éducation et des écoles. Votée pour trois ans, cette loi fut reprise et amplifiée en 1832, continuée en 1834. Mais elle prit fin en 1836, sur le refus du conseil législatif d'en voter le renouvellement. Les écoles créées à la faveur de ces lois, qu'on appelait « écoles de syndics », connurent un rapide essor. On en comptait 1,372 en 1835. Mais leur nombre diminua ensuite lors du retrait des subventions.

Nouveaux principes:
a) intervention de l'État et
b) décentralisation

12. Même si les contemporains n'en furent pas pleinement conscients, trois principes apparaissent durant la période qu'on vient de couvrir. Le premier est le principe de l'intervention de l'État en matière scolaire. Les courants d'idées européens et américains circulaient au Canada et influençaient les législateurs. Contrairement à ce qui s'était passé sous le régime français, l'État commence à endosser la responsabilité de l'instruction élémentaire partout où l'on accepte son aide, et s'efforce d'organiser un système scolaire public. Pour la première fois, le gouvernement légifère en matière d'enseignement pour établir des structures centrales et locales. Il continue à aider les institutions d'enseignement mais, surtout à partir de 1829, il établit un système de subventions fixées par la loi, contrastant avec les subsides irréguliers et discrétionnaires du régime français. Le second principe est celui d'une décentralisation progressive. Après des tentatives d'organisation centralisée, en 1787-89 et en 1801, la législation des années 1820 à 1840 s'efforce d'utiliser ou de susciter des cadres administratifs locaux pour assurer le bon fonctionnement des écoles.

c) variété des institutions d'enseignement

13. Le troisième principe qui guide alors l'État est celui de l'abstention de toute mesure tendant à uniformiser le système scolaire. Il laisse coexister une grande variété d'institutions, sans même chercher à les coordonner. Par la loi de 1829, il étend largement ses subventions aux écoles privées. On trouve donc, à la veille des troubles de 1837, à la fois des écoles de l'Institution royale, des écoles de fabrique, des écoles de syndics, des écoles privées philanthropiques, des écoles de communautés religieuses. Certaines d'entre elles sont de caractère public, d'autres sont pri-

vées ; un certain nombre sont à direction religieuse, les autres à direction laïque. Les collèges classiques s'inspirent d'une tradition différente de celle qui prévaut dans les milieux anglais ou américains. C'est sur l'Angleterre et les États-Unis plus que sur la France que se guide le législateur. Un esprit d'indépendance et même d'individualisme s'affirme, qui va marquer profondément le système scolaire de la province.

Crise scolaire : analyse de la situation

14. La crise politique qui s'ouvrit en 1836 eut de graves répercussions sur le système d'enseignement. Aucune loi scolaire ne put être adoptée avant 1841 ; les écoles étaient privées de toute subvention gouvernementale et un grand nombre fermèrent leurs portes. C'est pourtant durant cette période de crise que des études importantes préparèrent la législation des trente années suivantes. La première, celle de Lord Gosford en 1836, déplore l'absence d'une autorité centrale, le manque de qualification des instituteurs, le peu d'assiduité des écoliers et le faible intérêt des parents pour l'instruction de leurs enfants. Elle propose que les parents soient appelés à contribuer davantage au soutien des écoles. Le rapport Durham, publié en 1839, s'étend assez longuement sur le problème de l'éducation. Tout en soulignant le mérite des études secondaires, il remarque qu'elles provoquent un encombrement des professions libérales chez les Canadiens français, Durham constate l'ignorance générale, aussi bien des habitants de langue anglaise que de ceux de langue française. Il affirme cependant avoir observé un désir d'instruction dans une bonne partie de la population. Publiée en annexe du rapport Durham, une étude d'Arthur Buller recommande d'établir un système scolaire public à l'abri de toute ingérence politique et propose la création d'écoles normales. S'appuyant sur l'exemple irlandais, Buller suggère que l'école publique commune dispense aux catholiques et aux protestants un enseignement religieux distinct. Enfin, Charles Mondelet publie, en 1840, une série de lettres dans lesquelles, rappelant la situation dans l'État de New-York il demande que l'école publique soit confiée à l'autorité locale, représentée par des commissaires ou syndics ; qu'un privilège de dissidence soit reconnu aux groupes confessionnels minoritaires ; qu'un surintendant de l'instruction publique soit nommé par le pouvoir central. La législation subséquente va s'inspirer de ces observations et recommandations.

III

Élaboration d'un système scolaire
1841-1867

Le surintendant de l'Instruction publique

15. La troisième période qui s'étend de 1841 à 1867 revêt une importance particulière. C'est durant ces années que s'ébauchent les caractères dominants du système administratif et financier de

l'enseignement public. On y voit se préciser la commission scolaire avec le régime de fiscalité qui lui est propre et les premières divisions confessionnelles; on voit apparaître le poste de surintendant, puis le Conseil de l'instruction publique. D'importantes modifications seront apportées par la suite, mais les pièces essentielles du système seront déjà en place. Au lieu de suivre la chronologie de la législation scolaire, il apparaît plus expédient d'indiquer successivement quatre développements ou aspects majeurs: élaboration des structures administratives supérieures, mise en place des organismes locaux, financement des institutions et problème de la confessionnalité.

Caractères dominants du système

16. C'est la loi scolaire de 1841 qui créa le poste de surintendant de l'instruction publique. Faite à l'intention du Canada-Uni, la loi prévoyait d'abord un seul surintendant. Le gouverneur nomma un surintendant honoraire et lui adjoignit deux assistants, un pour le Haut et l'autre pour le Bas-Canada. Les lois de 1843 pour le Haut-Canada et de 1845 et 1846 pour le Bas-Canada inscrivirent cette séparation dans la législation, en prévoyant deux postes de surintendant. Le surintendant du Bas-Canada (Québec) avait comme fonction de distribuer les fonds publics, contrôler l'état des écoles, faire des suggestions aux autorités locales dans l'application de la loi et préparer, pour la législature, un rapport annuel sur l'état des écoles publiques. Le surintendant du Bas-Canada ne jouit pas, durant toute cette période, de pouvoirs très étendus. Privé de personnel, sans autorité sur les organismes locaux, sans pouvoirs quant au choix des instituteurs, à l'approbation des programmes et des manuels, il fut souvent l'objet de pressions, d'attaques, et même de vexations. Mais son autorité s'étendit graduellement. La loi de 1846 lui accorda un secrétaire et un commis; celle de 1851 lui adjoignit un corps d'inspecteurs régionaux, qui contribuèrent à étendre son action. C'était le début du département de l'Instruction publique qui devait être vraiment organisé en 1857. De plus, une loi de 1856 lui donna le contrôle sur les écoles normales, sur la certification des maîtres et sur les comptes des commissions scolaires. Durant cette période, l'influence des surintendants reposa largement sur le prestige personnel du Dr Jean-Baptiste Meilleur, le premier à occuper le poste, et plus encore sur celui de son successeur, P.-J.-O. Chauveau, ancien secrétaire de la province du Canada et futur premier ministre de la province de Québec.

Le Conseil de l'instruction publique

17. En 1853, l'assemblée législative forme parmi ses membres un comité spécial sous la présidence de Louis-Victor Sicotte, chargé d'enquêter sur « l'état de l'éducation dans le Bas-Canada ». Dans un rapport précis et énergique, la commission Sicotte conclut que « le système scolaire ne fonctionne pas de manière à donner à la

jeunesse une instruction suffisante et convenable aux intérêts industriels du pays ». Les raisons principales invoquées sont le manque de maîtres compétents (422 instituteurs ou institutrices seulement sur 1991 avaient la qualification prévue par la loi), l'absence d'instruction d'un trop grand nombre de commissaires (502 sur 1025 ne savaient ni lire ni écrire) et le fait que la direction du système ne possédait que le droit d'aviser. Elle recommande la mise sur pied d'une « direction active, énergique, intelligente, ayant le droit d'initiative ». Elle propose aussi de fonder des écoles normales à Québec et à Montréal et de constituer un « conseil d'instruction » auquel elle propose d'accorder de vastes pouvoirs. Ces deux recommandations inspirèrent la législation scolaire de 1856 qui permettait d'établir des écoles normales et formait le Conseil de l'instruction publique. Celui-ci fut le premier organisme de direction du système scolaire de la province. Il devait compter au moins onze et au plus quinze membres, y compris le surintendant, tous nommés pour un terme indéfini. Ses fonctions consistaient à faire des règlements portant sur les écoles normales (régie, conditions d'admission, cours d'instruction et certificats d'études), sur la certification des maîtres par les bureaux d'examinateurs, et sur « l'organisation, la gouverne et la discipline des écoles communes ». Il devait choisir ou faire publier les manuels à l'usage des commissaires d'écoles, à l'exclusion toutefois des livres de religion ou de morale qui continueraient d'être choisis par le curé ou le ministre desservant. Tous ces règlements étaient sujets à l'approbation du gouverneur en conseil, qui pouvait aussi donner à ses membres « tous ordres et instructions » dans l'accomplissement de leurs devoirs. De plus, le Conseil agissait comme tribunal pour juger de la mauvaise conduite des instituteurs avec pouvoir de révoquer, au besoin, leur certificat d'enseignement. Le premier Conseil fut nommé en 1859; il comprenait 11 catholiques et 4 protestants, dont trois membres du clergé catholique, deux membres du clergé protestant et quatre députés. Ce Conseil réussit assez bien à fonctionner de façon unifiée jusqu'en 1869.

Structures locales

18. Après les troubles de 1837-1838, la première préoccupation de la législature du Canada-Uni fut de créer des organismes locaux capables d'ouvrir et de maintenir des écoles. Par la loi de 1841, elle confiait aux conseils de district, qui venaient d'être établis, le soin de diviser les paroisses et cantons en arrondissements scolaires, de remettre à ces arrondissements leur part de subventions, d'y faire prélever les sommes nécessaires à la construction et à l'entretien des écoles. Chaque canton ou paroisse devait élire cinq ou sept commissaires d'écoles chargés de choisir et d'acheter un emplacement pour l'école, d'en surveiller la construction et l'entretien, d'engager des instituteurs, de régler le cours d'études et choisir les manuels. Dans les cités et villes qui ne faisaient pas

partie des districts nouvellement créés, le conseil municipal était investi des mêmes pouvoirs pour l'établissement et le maintien d'écoles. On sentit cependant le besoin de dissocier complètement les corporations scolaires des corporations municipales; c'est ce qu'accomplirent les lois de 1845 et 1846, qui furent vraiment la charte des commissions scolaires locales. Les propriétaires fonciers et habitants de chaque municipalité étaient appelés à élire chaque année, parmi les personnes possédant des biens d'une valeur nette d'au moins £ 250 dans la province, cinq commissaires d'écoles choisis pour trois ans. Ceux-ci étaient autorisés à prendre possession de toute école déjà érigée en vertu d'une loi de l'Instruction publique, à en construire de nouvelles, à les entretenir, à recruter des maîtres, à déterminer le cours des études, à prélever des taxes foncières et à percevoir une rétribution mensuelle pour chaque enfant en âge de fréquenter l'école. Cette dernière mesure, applicable aux enfants absents de l'école, était un moyen détourné d'imposer la fréquentation scolaire. A partir de 1849, les ministres du culte furent exemptés du cens d'éligibilité et purent devenir commissaires ou syndics.

Le financement

18. A partir de 1841, le financement des écoles publiques est basé sur le principe d'un partage des charges entre le gouvernement du Bas-Canada et la population locale. Un « fonds commun des écoles » est établi par la législature, à même lequel des subventions sont versées aux autorités locales selon le nombre d'enfants de 5 à 16 ans dans le district. Pour bénéficier de cette subvention, les autorités locales doivent prélever une somme au moins égale au montant reçu du gouvernement. A cette fin, les commissaires d'écoles disposent de deux sources de revenu: une taxe sur les propriétés foncières de la municipalité et une rétribution mensuelle des parents pour chaque enfant en âge de fréquenter l'école. Les commissaires étaient tenus de fournir au surintendant un rapport établissant qu'ils avaient perçu la somme requise; celui-ci était autorisé à exempter de taxes ou rétributions, les municipalités jugées trop pauvres. Il pouvait aussi, avec l'approbation du gouverneur en conseil, retenir la subvention si la population locale ne faisait pas sa part. Pendant les premières années du nouveau régime scolaire, le surintendant eut beaucoup de peine à convaincre nombre de corporations scolaires de prélever localement assez d'argent pour obtenir la subvention du fonds des écoles. Ayant peu l'habitude de payer des taxes scolaires, une partie de la population opposa de la résistance à la loi de 1846, brûla quelques écoles et en ferma d'autres. Cet épisode est connu sous le nom de la « guerre des éteignoirs ». Les autorités civiles et religieuses mirent plusieurs années à ramener l'ordre dans certaines campagnes. Cependant le gouvernement n'augmentant pas sensiblement ses contributions, le partage égal des charges fut de courte durée. Dès la fin du

mandat de Meilleur, en 1855, les cotisations et rétributions locales représentaient déjà, dans l'ensemble, quatre fois le montant des subventions versées par le gouvernement de la Province. En 1873, ces subventions ne constituaient plus qu'environ 10% de tout le budget des écoles publiques. Les subventions devaient continuer à représenter sensiblement la même proportion jusqu'à la crise des années d'après 1930. On sait que depuis cette époque la part que le gouvernement prend au financement des corporations scolaires n'a cessé d'augmenter.

La confessionnalité

20. La loi de 1841 établissait clairement des écoles communes, à l'intention de tous les enfants d'une localité. Elle tenait cependant compte, de deux façons, des différences religieuses. Tout d'abord, c'est elle qui créa le privilège de dissidence grâce auquel, dans toute circonscription scolaire, un groupe professant une religion différente de celle de la majorité avait le droit d'avoir une école administrée par des syndics investis des mêmes pouvoirs et des mêmes droits et assujettis aux mêmes obligations que les commissaires. Ce droit à la dissidence s'est perpétué jusqu'à nos jours. En second lieu, les cités et villes qui ne faisaient pas partie des districts créés en 1841 formaient un bureau d'examinateurs présidé par le maire et composé d'un nombre égal de catholiques et de protestants. Le bureau des examinateurs fonctionnant dans son ensemble devait régir les écoles fréquentées à la fois par des catholiques et par des protestants; mais il devait se diviser en deux départements, suivant sa composition religieuse, pour s'occuper des écoles fréquentées uniquement par des catholiques et des écoles fréquentées uniquement par des protestants. Ce bureau des examinateurs avait pour fonctions d'examiner les instituteurs, régler le cours des études, choisir les manuels, faire des règlements pour le bon fonctionnement des écoles. Cependant, la loi de 1841 laissait encore à désirer sous certains rapports. Les lois postérieures et la coutume y apportèrent des corrections.

Statut spécial de Québec et de Montréal

21. La confessionnalité de l'école fut clairement établie pour les villes de Québec et de Montréal où la population protestante fortement concentrée était prédominante. La loi de 1846 stipula que, dans ces deux villes, douze commissaires d'écoles seraient nommés par le conseil municipal, dont six catholiques et six protestants pour former « deux corporations distinctes de commissaires, l'une pour les catholiques romains, l'autre pour les protestants ». Aucune taxe scolaire n'était prélevée comme telle: chaque commission scolaire recevait du fonds des écoles et de la ville une somme proportionnelle à la population de sa croyance religieuse. La même loi établissait à Montréal et à Québec un bureau d'examinateurs de quatorze membres, dont sept protestants et sept catholiques, divisé en deux départements suivant la croyance religieuse. Chaque département était chargé d'examiner les candidats à

l'enseignement pour les écoles de sa croyance et de leur délivrer un brevet ou certificat d'aptitude. Les écoles de Québec et de Montréal étaient en même temps confessionnelles et communes de droit; elles devaient admettre tous les enfants de toutes les parties de la ville sans distinction de religion.

Vers la confédération

22. L'application de ces lois et la pratique à laquelle elles donnèrent lieu créèrent graduellement les éléments du système actuel. Aux écoles catholiques et protestantes de droit de Montréal et de Québec vinrent s'ajouter les écoles, principalement protestantes, mises sur pied ici et là par le jeu de la dissidence, confessionnelles de droit elles aussi, mais d'une confessionnalité encore plus stricte parce qu'elles pouvaient refuser d'admettre les enfants d'une autre confession religieuse. À côté de ces écoles confessionnelles de droit, les écoles communes de droit devinrent, elles, confessionnelles de fait là où la quasi-totalité de la population était catholique ou protestante aussi bien que dans les endroits où avait surgi une école dissidente. Ce processus fut accentué par la coïncidence entre les différences de religion et les différences de langue et par le fait qu'en dehors de Montréal et de Québec les deux principaux groupes ethniques et religieux étaient le plus souvent géographiquement séparés l'un de l'autre. Chez les catholiques le clergé et les communautés religieuses se dévouèrent pour combler les lacunes du système et pallièrent par leurs efforts le manque de ressources de leurs compatriotes et l'absence d'intérêt de la population rurale pour le développement de l'instruction. Dès que s'annonça la fin du régime de l'Union, les protestants, constatant qu'ils allaient devenir une minorité dans un Bas-Canada indépendant du Haut-Canada, cherchèrent à consacrer l'autonomie de leurs écoles et l'identité propre du système scolaire qu'ils avaient graduellement édifié. Ainsi, du côté français, le clergé catholique et nombre de laïcs préoccupés de conserver à l'Église le rôle qu'elle jouait dans l'enseignement, et du côté anglais, la population désireuse de sauvegarder l'autonomie de ses écoles, eurent partie liée pour accentuer la confessionnalisation du système et combattre tout effort de l'État pour prendre en mains la direction effective de l'enseignement. En fait, les protestants, à cause de leur mécontentement et de leurs craintes sont responsables pour une large part de l'introduction dans la Loi de l'Amérique du Nord Britannique de dispositions destinées à protéger les droits acquis des minorités religieuses.

IV

La cristallisation du système scolaire 1867-1907

Les deux caractéristiques de la période 1867-1907

23. On a donc vu, durant la période qui vient d'être étudiée, apparaître les pièces essentielles du système scolaire qui est encore aujourd'hui celui de la province de Québec. On peut dire avec

assez de vérité que, durant cette période, ce sont surtout les structures locales qui ont été définies et affermies. Depuis 1867, une abondante législation a modifié le système, mais sans en changer les lignes maîtresses: corporations de commissaires ou de syndics, mode d'élection, financement, droit à la dissidence. Durant la période qui suit, c'est-à-dire de 1867 jusqu'au début du 20e siècle, ce sont les structures supérieures qui vont maintenant se cristalliser dans la forme qu'on leur connaît aujourd'hui. En même temps, grâce à la création de ces structures et au caractère confessionnel qu'on leur donne, le mouvement de confessionnalisation observé dans la période précédente aboutit, dès après la Confédération, à la séparation complète du système en deux secteurs autonomes, le secteur protestant et le secteur catholique. Ce sont ces deux traits qui caractérisent la quatrième période.

La Loi de l'Amérique du Nord britannique

24. La loi de l'Amérique du Nord britannique eut deux conséquences majeures pour le système d'enseignement de la province et du reste du Canada. Tout d'abord, l'article 93 attribuait aux provinces la juridiction exclusive en matière d'éducation. En pratique, c'était déjà un fait établi puisqu'à partir de 1843 le Haut et le Bas-Canada avaient légiféré de façon totalement indépendante pour développer leurs propres structures scolaires. En second lieu, le même article garantissait les droits et privilèges reconnus par les lois existantes relativement aux écoles confessionnelles. Il prévoyait en outre un droit d'appel pour les minorités catholiques et protestantes. Cette loi stabilisait donc le statut juridique que les minorités religieuses avaient acquis à l'époque, fixant et limitant du même coup leurs droits. C'est sur la base de ces dispositions et des lois alors existantes dans le Bas-Canada que s'établit la jurisprudence concernant les écoles confessionnelles et les droits des minorités religieuses.(1)

Le ministre de l'Instruction publique

25. Au lendemain de la Confédération, le poste de surintendant fut durant quelques années transformé en celui de ministre de l'in-

(1) L'article 93 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique se lit comme suit :
93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes :
(1) Rien dans une telle législation ne doit porter préjudice à un droit ou privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles;
(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi aux écoles séparées et aux commissaires d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine dans le Haut-Canada, lors de l'Union, doivent être et sont par les présentes étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;
(3) Si, dans quelque province, un système d'écoles séparées ou dissidentes existe, en vertu de la loi, lors de l'Union, ou est dans la suite établi par la législature de la province, un appel au gouverneur général en conseil est recevable contre tout acte ou toute décision d'une autorité provinciale influant sur un droit ou privilège de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de la Reine en matière d'enseignement;
(4) Si telle loi provinciale que le gouverneur général en conseil estime requise, à l'occasion, pour l'exécution voulue des dispositions du présent article, n'est pas édictée, ou si une décision rendue par le gouverneur général en conseil sur un appel prévu par le présent article n'est pas dûment exécutée par l'autorité provinciale compétente à cet égard, alors, dans chaque cas de cette nature et dans la seule mesure exigée par les circonstances de l'espèce, le parlement du Canada peut édicter des lois réparatrices pour l'exécution voulue des dispositions du présent article et de toute décision du gouverneur général en conseil aux termes de cet article.
(Traduction de Me Maurice Ollivier, conseiller juridique de la Chambre des Communes)

struction publique. En effet, le surintendant P.-J.-O. Chauveau, devenu premier ministre de la province, prit le portefeuille de l'Instruction publique, dont la création fut ratifiée par une loi du 24 février 1868, stipulant que « le lieutenant-gouverneur en conseil pourra nommer de temps à autre, sous le Sceau de la province, un ministre de l'instruction publique », dont les fonctions devaient être celles du surintendant. Le poste fut occupé successivement par P.-J.-O. Chauveau lui-même, Gédéon Ouimet et Charles Boucher de Boucherville. C'est ce dernier qui devait l'abolir par une loi de 1875 qui abrogeait la précédente et rétablissait le surintendant dans ses anciennes fonctions en les précisant davantage. C'est pratiquement le texte de cette dernière loi qui définit encore le poste de surintendant dans l'actuelle loi de l'instruction publique. En 1897, une tentative fut faite pour rétablir le ministère de l'instruction publique, mais elle échoua devant l'opposition du conseil législatif.

Réorganisation du Conseil de l'instruction publique
a) la loi de 1869

26. Les deux lois de 1869 et 1875 ont profondément modifié le Conseil de l'instruction publique qui avait été créé en 1856. Par la loi de 1869, le conseil se compose de vingt et une personnes dont quatorze catholiques et sept protestants. Aux termes de cette loi, « le dit conseil, aussitôt après sa réorganisation en vertu de cet acte, se divisera en deux comités, l'un d'eux composé des membres catholiques romains, et l'autre des membres protestants, et ce qui est du ressort du dit conseil sera renvoyé à chacun des dits comités respectivement, en autant que les intérêts de l'éducation des catholiques et des protestants respectivement pourront y être particulièrement concernés ». Bien plus, la loi prévoyait que le Conseil pourrait, sur un vote de dix catholiques ou de cinq protestants, requérir le lieutenant-gouverneur en conseil de constituer ses deux comités en deux conseils de l'instruction publique séparés, l'un catholique et l'autre protestant. Cette loi marqua l'abandon définitif de la conception d'un conseil unifié qui avait présidé à la loi de 1856. Par la loi de 1869, le Conseil était constitué sur la base confessionnelle et le principe de sa division en deux comités était définitivement accepté. Le ministre était membre du Conseil de l'instruction publique ainsi que des deux Comités, mais ne pouvait voter que dans le Comité de sa religion. Les subventions étaient divisées en deux, selon le chiffre de la population de chaque confession. Les dissidents recevaient leur part de taxes des compagnies et quand il n'y avait pas d'écoles dans leur localité, ils pouvaient payer leurs taxes à l'école dissidente d'une autre localité. Les propriétés des corporations religieuses et des institutions charitables étaient exemptes de taxes, sauf les propriétés uniquement à revenus. Québec et Montréal conservaient leurs commissions scolaires confessionnelles. Le siège du département de l'Instruction publique se transportait de Montréal à Québec. Cette loi scolaire de 1869, promulguée par notre première législature provinciale,

accentuait fortement la division confessionnelle, orientait le système protestant vers une autonomie plus grande, accordait de notables privilèges financiers aux institutions religieuses ou charitables, catholiques et protestantes.

b) la loi de 1875

27. La loi de 1875 vint accentuer cette nouvelle orientation. C'est par cette loi que les évêques catholiques dont le diocèse était compris en tout ou en partie dans la province devenaient de droit membres du Conseil pour en constituer le tiers. Les deux autres tiers étaient composés d'un nombre égal de catholiques laïques et de protestants nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. De plus, la loi précisait les attributions des deux Comités en spécifiant que tout ce qui relevait des attributions du Conseil et qui « concerne spécialement les écoles et l'instruction publique en général des catholiques romains, sera de la juridiction exclusive du comité catholique »; de même pour le Comité protestant.

Conséquences de la loi de 1875

28. La loi de 1875 allait avoir de très profondes répercussions sur le système scolaire public de la province. On peut en particulier en souligner trois conséquences majeures. Tout d'abord, c'est cette loi qui fixe les structures supérieures qui sont encore en place. Elle établit la composition actuelle du Conseil de l'instruction publique et consacre sa division en attribuant de larges prérogatives aux deux Comités confessionnels. Après leur création, en 1869, ces deux Comités avaient toujours fait rapport au Conseil qui entérinait leurs décisions en séance plénière. À partir de 1875 les Comités se considèrent complètement libres du Conseil dans les matières de leur juridiction et décident en dernier ressort. Il se passera plus de cinquante ans, de 1908 à 1960, sans qu'il y ait une seule réunion. La loi de 1875 faisait du surintendant le président d'office du Conseil de l'instruction publique et un membre d'office de chacun de ses Comités (avec droit de vote, toutefois, uniquement dans le Comité de sa religion) mais elle l'assujettissait en même temps aux directives du Conseil, ou du Comité catholique ou du Comité protestant suivant le cas, « dans l'exercice de chacune de ses attributions ». Elle le rendait responsable de la préparation du budget de l'instruction publique et lui adjoignait deux secrétaires. En abolissant le poste de ministre et en confiant tout l'enseignement public au Conseil et au surintendant, le législateur se proposait de mettre l'éducation à l'abri des influences politiques. En second lieu, elle conférait à l'Église catholique une influence et une responsabilité considérables, en faisant de chaque évêque ayant son diocèse en tout ou en partie dans la province un membre d'office du Conseil et du Comité catholique. Enfin, la loi de 1875 consacrait l'autonomie que les protestants avaient cherché à acquérir; c'est à partir de ce moment que les deux secteurs, catholique et protestant, se développent sans contact entre eux. La séparation qui s'affirma durant cette période, depuis l'organisation locale jus-

qu'au sommet de l'administration scolaire provinciale, se manifesta également dans le secteur privé qui connut des transformations rapides. Du côté protestant, l'enseignement secondaire fut dispensé par les écoles publiques, tandis que du côté catholique, il resta à peu près sous la responsabilité des collèges classiques dirigés par le clergé. De la même façon, les universités Laval, McGill et Bishop's se développèrent indépendamment, Laval avec les facultés traditionnelles de Théologie, Droit, Médecine et les collèges classiques formant la faculté des Arts, et McGill et Bishop's avec leurs facultés sous-graduées et professionnelles. De telles structures offraient peu d'occasions d'échanges et de coopération entre les deux communautés culturelles.

V

L'expansion des services d'enseignement

1907-1961

Nouveaux services d'enseignement

29. La dernière période n'a été marquée par aucune modification importante aux structures administratives supérieures que nous venons de décrire. Le Conseil de l'instruction publique ne se réunissant plus, l'autorité réelle reste entre les mains des deux comités et du surintendant. Une loi de 1922 autorise celui-ci à répartir les fonds de l'éducation entre les écoles publiques et les universités et collèges, suivant les recommandations des deux Comités, ce qui donnait à ces Comités et au surintendant des pouvoirs plus étendus. Mais la croissance démographique, l'industrialisation et l'urbanisation de la province posaient des problèmes nouveaux: aussi voit-on plutôt, durant cette période, se créer et se développer de nouveaux services d'enseignement pour répondre aux besoins d'une société industrielle: enseignement technique et scientifique, enseignement secondaire et supérieur, formation du personnel enseignant, enseignement agricole, enseignement ménager et familial; on voit aussi se poser les problèmes de la centralisation des commissions scolaires, de la fréquentation obligatoire et de la gratuité. Des initiatives sont prises un peu partout par les deux Comités, par divers ministères, par les institutions privées et par les groupements professionnels.

L'enseignement technique

30. Il serait trop long d'entrer ici dans le détail de ces développements. On y reviendra plus tard dans d'autres parties du rapport. Il suffira de souligner un certain nombre d'initiatives du gouvernement. L'année 1907 a été choisie comme début de cette période, parce qu'elle annonce une nouvelle orientation de l'enseignement technique et scientifique. Le gouvernement décida d'ouvrir des écoles techniques pour la formation d'ouvriers spécialisés; celles de Montréal et de Québec virent le jour en 1907,

celle de Shawinigan en 1911, celle de Trois-Rivières en 1918, celle de Hull en 1919. Ces écoles étaient administrées par une corporation et un conseil local et placées sous la juridiction du Secrétariat de la province. Un conseil supérieur de l'enseignement technique fut créé par une loi de 1941. C'est de l'école technique de Montréal que le gouvernement détacha, en 1935, l'école du Meuble et, en 1942, l'école des Arts Graphiques. Plus récemment, vers 1958, le gouvernement décida de changer le nom des écoles techniques en celui d'instituts de technologie; quelques écoles hautement spécialisées devinrent des instituts des arts appliqués, de papeterie, etc.; les écoles d'arts et métiers devinrent simplement des écoles de métiers. D'autre part, le ministère du Travail autorisa, en 1945, douze centres d'apprentissage dirigés et financés chacun par une commission composée de représentants des employeurs, des employés et du ministère du Travail. Le comité protestant favorisa de son côté la formation technique dans le programme des écoles secondaires, où elle s'est réalisée surtout dans le cadre des « Comprehensive High Schools ».

L'enseignement scientifique

31. Au niveau supérieur, l'université McGill avait déjà développé, dans la seconde partie du 19e siècle, l'enseignement des sciences, notamment de la géologie, et celui de la médecine et du génie. Le principal William Dawson, lui-même géologue, sut profiter de la collaboration d'hommes d'affaires montréalais, de l'appui du surintendant P.-J.-O. Chauveau et des subventions du gouvernement pour fonder la faculté de Génie et assurer un enseignement supérieur en agriculture qui aboutira en 1905 à fondation de la faculté d'Agriculture de McGill. C'est à la même époque que fut fondée, en 1873, l'École polytechnique de Montréal, grâce à la collaboration de la Commission des Écoles catholiques de Montréal et du surintendant Gédéon Ouimet. L'université Laval crut devoir refuser les subventions gouvernementales pour l'enseignement des sciences appliquées par crainte d'ingérence politique; le Séminaire de Québec continua cependant à assurer un enseignement avancé en mathématiques, en chimie, en botanique et en histoire naturelle. Au niveau secondaire, du côté français, il faut signaler le rôle joué par des collèges scientifiques ou commerciaux, comme le Collège Notre-Dame fondé en 1869, le Mont-Saint-Louis fondé en 1888 et l'Académie de Québec en 1862; de plus, un bon nombre de collèges classiques comprenaient à l'origine une section scientifique ou commerciale. Dans les universités françaises, c'est surtout à partir du début du 20e siècle qu'on développa l'enseignement scientifique. L'université Laval fonda en 1907, l'école d'Arpentage, en 1910, l'École forestière, en 1920, l'école de Chimie et, en 1937, la faculté des Sciences. L'université de Montréal, dès sa fondation en 1920, ouvrit sa faculté des Sciences. Après la première guerre mondiale, un courant d'opinion, parti de l'enseignement

supérieur, influença fortement tout le système d'enseignement: on introduisit graduellement plus de mathématiques et de sciences dans le programme du cours classique, les écoles primaires ajoutèrent les sciences naturelles à leur enseignement et les écoles primaires supérieures (maintenant secondaires) ouvrirent une section scientifique.

La formation du personnel enseignant

32. La réforme du programme des écoles normales sous les auspices du Comité catholique marqua une étape importante dans le développement de ces institutions. On sait que, du côté protestant, l'Institut d'éducation de McGill, fondé en 1857 et transféré au Collège Macdonald, en 1907, comme école normale sous l'administration de l'université, forme les instituteurs et institutrices du primaire et du secondaire. Les écoles normales catholiques de garçons relèvent du Conseil et du département de l'Instruction publique depuis leur fondation en 1857. Pendant longtemps les institutrices furent formées dans des couvents qui ajoutaient au cours élémentaire quelques cours de pédagogie; elles se présentaient ensuite, après une neuvième année, aux examens du Bureau central des examinateurs. En 1937, le Comité catholique exigea que la formation pédagogique soit donnée aux jeunes filles par des institutions certifiées et accorda la certification à de nombreux couvents et scolasticats; en 1953, on organisa l'inspection et les examens de ces maisons. Jusqu'en 1953, du côté catholique, les écoles normales n'avaient aucun lien avec les universités; cette année-là, le directeur des écoles normales plaça sur un même pied, quant au programme et aux examens, les écoles normales de filles et les écoles normales de garçons; on ajouta un ou deux ans à la scolarité exigée jusque-là pour les divers diplômes; on aligna le programme des deux premières années du brevet A sur celui du cours classique en belles-lettres et en rhétorique, les deux dernières années étant consacrées surtout à la philosophie, à la pédagogie et à la méthodologie. En 1954, les porteurs du brevet A furent admis aux examens du baccalauréat en pédagogie des universités et les bacheliers en pédagogie à ceux du brevet A.

L'enseignement secondaire et supérieur

33. Les collèges classiques se multiplièrent sur toute l'étendue de la province, et particulièrement dans les grands centres; il en fut de même des High Schools protestants. Récemment plusieurs High Schools catholiques furent créés, principalement à Montréal, à l'intention des écoliers catholiques de langue anglaise. Un développement important du côté français fut l'apparition du « cours primaire supérieur » de trois ans à partir de 1929. Faisant suite au cours primaire complémentaire (8e et 9e années), il ouvrait de nouveaux débouchés aux élèves des écoles primaires et permettait à un nombre croissant d'élèves d'accéder aux études universitaires. Le niveau universitaire s'est aussi développé rapidement. L'uni-

versité de Montréal obtint, en 1919, son autonomie complète de Laval et, en 1920, sa charte civile du gouvernement provincial; plus récemment, le gouvernement accordait des chartes aux universités de Sherbrooke et Sir George Williams. Soulignons enfin que l'École des Hautes Études commerciales fut fondée en 1907 pour la formation d'administrateurs et de chefs d'entreprise; affiliée à l'université Laval en 1915, elle est affiliée à l'université de Montréal depuis 1920.

Centralisation des commissions scolaires

34. Un problème majeur qui se posa à l'attention des autorités, après la première guerre mondiale, fut celui du morcellement des commissions scolaires sur l'étendue du territoire. C'est du côté protestant que le besoin de centralisation se fit sentir le plus vivement. Une commission scolaire centrale protestante fut établie à Montréal pour des fins financières en 1925 et on tenta de faire de même dans les régions rurales. Après la seconde guerre mondiale se constitua une commission centrale protestante pour fins administratives pour la région métropolitaine de Montréal et neuf commissions centrales dans certaines régions de la province. Du côté catholique, on centralisa de 1917 à 1928 les quelque quarante commissions scolaires du territoire montréalais; on n'a jamais pu grouper les commissions scolaires de la banlieue de Montréal. Récemment, des efforts systématiques ont été faits pour regrouper les petites commissions scolaires rurales.

L'instruction obligatoire

35. La question qui passionna peut-être le plus l'opinion publique durant cette période fut celle de l'instruction obligatoire. L'histoire de cette question s'étend sur plus de 50 ans. C'est en 1892 qu'un premier projet de loi fut soumis à la législature et rejeté; un second en 1901 n'eut pas plus de succès. En 1912, le Comité protestant, persuadé que les catholiques refuseraient la mesure, recommanda la scolarité obligatoire pour les enfants protestants; le projet fut aussi défait. Un long débat public amena la présentation d'une autre loi en 1919. C'est finalement en 1943, à la suite d'une longue étude par le Comité catholique, que la législature adopta la loi concernant la fréquentation scolaire obligatoire.

Commissions d'enquête

36. Durant cette période, diverses études furent faites par des organismes gouvernementaux sur les différents aspects de l'enseignement. En 1937, le Comité protestant confiait à un administrateur de l'enseignement écossais, W. A. F. Hepburn, le soin d'une enquête sur tout le secteur protestant. Un certain nombre de ses recommandations furent appliquées par le Comité protestant. En 1951, le Comité catholique nommait un « sous-comité de coordination de l'enseignement à ses divers degrés » chargé d'étudier le problème de l'intégration du système scolaire. Le sous-comité remit, en 1953, un rapport contenant 29 recommandations touchant l'enseignement, de la maternelle à l'université. En 1953, la législature formait une

commission royale, présidée par le juge Thomas Tremblay, pour étudier les problèmes constitutionnels qui se posaient dans divers domaines depuis quelques années; cette commission, aux termes de son mandat, devait, entre autres questions, étudier celle de la « répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires »[1] Sur 250 mémoires qui lui furent présentés, 140 abordèrent le problème de l'enseignement sous une forme ou sous une autre[2], ce qui obligea la commission à y consacrer trois chapitres de son rapport et un volume annexe[3]. Le droit de chacun à une instruction conforme à ses aptitudes et à ses dons, quelle que soit la situation de fortune de sa famille; la nécessité pour le clergé de faire place aux laïcs dans toutes les fonctions de l'enseignement et d'abandonner graduellement certains secteurs comme l'enseignement technique et l'enseignement supérieur[4]; l'étude des problèmes démographiques et financiers de l'enseignement; la suggestion de créer un office du crédit scolaire[5] pour aider les commissions scolaires et celle d'une subvention de $200 par étudiant qu'une commission scolaire laisse s'inscrire dans une institution privée[6]; les problèmes de l'enseignement technique, de l'enseignement aux adultes, de la formation du personnel enseignant; la création d'un département de l'Éducation nationale composé de cinq conseils, respectivement pour le niveau primaire, le secondaire, l'enseignement technique, l'enseignement universitaire et un conseil général supérieur[7]; un Conseil protestant tout à fait autonome; voilà, parmi beaucoup d'autres, autant d'aspects du problème scolaire qui sont abordés dans ce rapport.

Conclusion

37. Nous avons vu s'élaborer les structures locales et supérieures de l'enseignement dans la Province cherchant à situer l'organisation actuelle dans son contexte historique. Et nous avons très brièvement esquissé quelques-unes des initiatives gouvernementales les plus marquantes depuis le début du siècle. Nous n'avons cependant pas fait état de la législation la plus récente, particulièrement celle de 1961. Elle sera expliquée dans le chapitre suivant, où nous décrivons l'organisation présente des structures scolaires.

(1) Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. I, page VI.
(2) Ibidem, vol. 3, page 146.
(3) Ibidem, chapitres VI, VII, VIII, du vol. 3.
(4) Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. 3, pp. 152-153.
(5) Ibidem, p. 178.
(6) Ibidem, p. 181.
(7) Ibidem, . 212.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION SCOLAIRE

Introduction

38. Le système scolaire du Québec étant très complexe, il convient de faire un examen sommaire des lois dont il procède. Pour l'intelligence de ces lois, un regard préalable sur l'aspect constitutionnel du problème scolaire et sur le fonctionnement du pouvoir législatif ne sera pas inutile.

I

Caractères généraux

Dispositions constitutionnelles et législatives

39. Dans le partage des pouvoirs entre l'autorité fédérale et celle des provinces, la constitution canadienne de 1867 a conféré à la législature, dans chaque province, le droit exclusif de légiférer sur l'enseignement, mais sous certaines réserves destinées à assurer le respect des droits et privilèges des écoles confessionnelles. La portée présente de ces restrictions d'ordre constitutionnel, en ce qui concerne la province de Québec, semble se résumer à ceci : que la législation scolaire du Québec doit, sous peine d'invalidité, respecter les droits et privilèges que les lois du Bas-Canada reconnaissaient effectivement, en 1867, aux catholiques romains et aux protestants quant aux écoles confessionnelles publiques. Cette proposition prend tout son sens dès qu'on note qu'en dehors des villes de Montréal et de Québec où elle avait créé des écoles confessionnelles pour la population catholique romaine comme pour la population protestante, la loi du Bas-Canada n'avait reconnu aux catholiques ou aux protestants le droit à leurs écoles confessionnelles qu'en tant que constituant une minorité religieuse dans une circonscription scolaire. Il faut se souvenir que ce n'est qu'en 1869 que la loi introduisit des distinctions d'ordre confessionnel dans l'administration supérieure

de l'enseignement dans le Québec. Ajoutons qu'on s'accorde à reconnaître comme inopérantes les dispositions de la loi de 1867 qui prétendaient protéger au moyen d'un appel à l'autorité fédérale certains droits et privilèges des minorités catholique et protestante. Lorsque le Bas-Canada devint en 1867 la province de Québec, il avait en propre une loi de l'instruction publique, largement fondée sur le principe de l'autonomie locale et le respect des minorités religieuses reconnues. C'est dans ses grandes lignes le même texte que celui du chapitre 15 des Statuts refondus du Bas-Canada de 1861 qu'on retrouve sous le titre de « *loi concernant l'instruction publique* », au chapitre 59 des Statuts refondus de la province de Québec de 1941.

Caractères particuliers du pouvoir législatif

40. De par sa constitution, la province de Québec a une législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres, le conseil législatif et l'assemblée législative. C'est la seule province canadienne à posséder ainsi un système bi-caméral. De plus, les vingt-quatre membres du conseil législatif sont nommés à vie par le gouvernement. L'existence d'une chambre haute ainsi constituée met nécessairement un frein à la transformation rapide des lois existantes. En matière d'instruction publique, la lenteur particulière de l'appareil législatif du Québec a pu empêcher l'État de jouer un rôle actif dans le domaine de l'enseignement; d'où la rareté des débats importants sur les questions scolaires au parlement, les échecs répétés de plusieurs projets de lois scolaires et la longue hésitation du public à reconnaître à l'État le rôle qui lui revient dans ce domaine. C'est par le biais des subventions, rendues nécessaires par l'augmentation rapide du coût de l'enseignement, que l'assemblée législative a été entraînée à prendre les initiatives qui s'imposaient. C'est ainsi que la législature, avec l'appui, cette fois, du conseil législatif, s'est préoccupée en ces dernières années du progrès de l'éducation.

Rôle du cabinet dans l'adoption des lois

41. À titre d'organisme directeur du parti constituant la majorité à l'assemblée législative, le cabinet est véritablement à la source du pouvoir législatif dans tous les domaines. C'est à lui qu'appartient en effet, à la chambre, l'initiative de tous les projets de lois dits « bills publics » et l'entière responsabilité de toutes les propositions d'ordre fiscal ainsi que de toutes les recommandations entraînant une dépense. Dans le domaine scolaire, comme dans les autres, le cabinet possède donc normalement toute l'autorité voulue pour faire adopter des lois nouvelles et faire voter les deniers nécessaires à leur application. En ce qui concerne l'école publique, cependant, l'initiative du cabinet s'est trouvée longtemps restreinte. Ce fait peut sans doute dépendre de plusieurs facteurs: l'état de l'opinion publique qui se méfiait de l'ingérence politique en matière d'enseignement, le prestige des membres du Conseil de l'instruction

publique, le rôle de l'Église catholique dans l'enseignement. C'est ainsi que, par exemple, un accord survint en 1883 entre le premier ministre et le Conseil de l'instruction publique aux termes duquel le gouvernement s'engagea à ne présenter à la législature aucune loi concernant l'éducation sans avoir consulté le Comité catholique ou le Comité protestant, selon le cas. Cet accord était inspiré de part et d'autre par le désir de rassurer le public sur le sérieux de l'examen que recevrait tout projet de loi scolaire. Cet accord ne fut guère respecté par les gouvernements suivants; mais il symbolise bien la méfiance que l'on a longtemps entretenue à l'endroit du gouvernement en matière scolaire.

Ensemble de la législation relative à l'enseignement

42. Parmi les lois relatives à l'enseignement qui font partie de la législation du Québec, on doit relever d'abord: (a) les lois de portée générale qui régissent l'organisation et le fonctionnement d'un ensemble d'écoles ou de tout un enseignement. Les seules à rentrer véritablement dans ce cadre sont la loi de l'instruction publique (S.R.Q. 1941, ch. 59 et ses modifications) et la loi de l'enseignement spécialisé (S.R.Q. 1941 ch. 63 et ses modifications). On peut y joindre toutefois la loi de l'aide à l'apprentissage (9 Geo. VI, ch. 41) et la loi de la protection de la jeunesse (S.R.Q. 1941, ch. 38 remplacée par 14 Geo. VI, ch. 11 et 8-9 Eliz. II, ch. 42). (b) Il existe en marge de la loi de l'instruction publique, plusieurs textes de loi distincts ayant pour objet de réglementer la fiscalité des corporations scolaires ou de fixer certaines modalités des emprunts ou des dettes qu'elles peuvent contracter. La loi de la commission municipale (S.R.Q. 1941, ch. 207) assujettit les corporations scolaires au contrôle de cet organisme sur divers aspects de leur administration financière. (c) Enfin, nombre de lois, surtout particulières, pourvoient à la création de corporations scolaires autrement que par le mode prévu dans la loi de l'instruction publique et accordent à ces corporations un régime différent à certains égards de celui de la loi générale. C'est le cas entre autres des lois concernant les commissions centrales protestantes et des lois particulières aux commissions scolaires catholiques et protestantes de Montréal et de Québec. (d) Toute une série de lois particulières pourvoient également à la création de diverses écoles d'enseignement professionnel ou autre que fait fonctionner l'État tandis que la loi des écoles professionnelles privées (S.R.Q. 1941, ch. 64 remplacée par 7-8 Eliz. II, ch. 9 a.1) établit un contrôle sur certains établissements du secteur privé. (e) Un groupe de lois très importantes, dont la plupart ont été adoptées tout récemment, pourvoient enfin au financement à même les deniers publics d'une large part des frais des établissements publics et aussi des établissements privés, en particulier des établissements universitaires, et à l'octroi de bourses aux étudiants. Ce sont la loi des subventions aux commissions scolaires (S.R.Q. 1941, ch. 61A édictée par 8-9 Eliz. II, ch. 46 et

remplacée par 9-10 Eliz. II, ch. 32 a.1), la loi pour assurer le progrès de l'éducation (10 Geo. VI, ch. 21) et la loi facilitant davantage les progrès scolaires (4-5 Eliz. II, ch. 39), la loi des subventions aux institutions d'enseignement classique et à d'autres écoles (S.R.Q. 1941, ch. 61 remplacée par 8-9 Eliz. II, ch. 45 a.1) la loi concernant une aide financière aux universités (8-9 Eliz. II, ch. 15), la loi du financement des investissements universitaires (9-10 Eliz. II, ch. 34), la loi facilitant l'accès aux études supérieures (7-8 Eliz. II, ch. 13), et la loi pour faciliter la formation universitaire du personnel enseignant (9-10 Eliz. II, ch. 26).

Portée des lois proprement scolaires

43. Il y a lieu, au premier abord, de remarquer l'absence d'une loi scolaire s'appliquant à l'ensemble du système. Il n'existe pas de loi régissant toutes les maisons d'enseignement, même du seul point de vue pédagogique, pas plus que de dispositions assurant la coordination entre les divers degrés de l'enseignement. En effet, le secteur privé n'a jamais retenu l'attention du législateur, préoccupé à juste titre, quoique peut-être à l'excès, de respecter la liberté de l'enseignement; d'autre part, les deux lois adoptées pour le secteur public, la loi de l'instruction publique et la loi de l'enseignement spécialisé, ne couvrent pas l'ensemble du régime scolaire: elles pourvoient chacune à l'établissement d'un système scolaire particulier, avec son organisation propre, limité, le premier, à l'enseignement général du premier degré et du premier cycle du deuxième degré ou à peu près, et le second, à l'enseignement professionnel ou technique.

II

Loi de l'instruction publique

Économie générale de la loi

44. La loi de l'instruction publique partage les responsabilités de l'enseignement public entre le pouvoir central et l'autorité locale. A celle-ci, elle confie l'organisation, l'entretien et l'administration de l'école publique dans toute la province, et délègue aux corporations scolaires une part importante des pouvoirs et attributions de l'État, y compris le droit de prélever des impôts. Elle réserve au pouvoir central le soin d'assurer la direction et le contrôle pédagogiques de ces écoles, de voir à la formation du personnel destiné à y enseigner et de déterminer les aptitudes des aspirants à cet enseignement. C'est du pouvoir central que relèvent la surveillance administrative des corporations scolaires ainsi que l'élaboration et l'exécution d'une politique d'aide financière à l'enseignement.

Principes de base

45. La loi de l'instruction publique contient des dispositions qui énoncent ou impliquent quelques principes de base concernant l'enseignement dans la province. La lettre et l'esprit de la loi, qu'a dû

compléter l'interprétation des tribunaux, respectent les droits fondamentaux des parents quant à l'éducation de leurs enfants. La loi fait une large part aux Églises pour l'accomplissement des devoirs qui leur incombent en matière d'enseignement. L'accès de tous les enfants à l'école publique est assuré par la gratuité de l'enseignement qui s'y donne: les corporations scolaires doivent admettre gratuitement dans leurs écoles tout enfant domicilié dans le territoire de leur juridiction, depuis le début de l'année scolaire suivant le jour où il atteint l'âge de six ans jusqu'à la fin de celle au cours de laquelle il atteint seize ans; la loi établit aussi la gratuité des livres de classe en obligeant les corporations scolaires à mettre, sans frais, à la disposition des enfants tous les livres nécessaires. Responsable du bien commun, l'État a imposé la fréquentation obligatoire: en principe, tout écolier doit fréquenter l'école publique depuis le début de l'année scolaire qui suit le jour où il atteint l'âge de six ans jusqu'à la fin de celle au cours de laquelle il atteint l'âge de quinze ans. Un des premiers articles de la loi dit que les ministres du culte et les membres d'une corporation constituée pour fins d'enseignement peuvent ouvrir une école indépendante ou privée sans avoir à remplir aucune formalité, tandis que les autres personnes doivent tout au plus faire une déclaration préalable à l'autorité provinciale; cet article a été considéré jusqu'ici comme consacrant le principe de la liberté de l'enseignement. Toutes ces caractéristiques, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, sont aujourd'hui inscrites dans la loi de l'instruction publique.

Distinctions confessionnelles

46. La loi a constitué selon la confessionnalité les structures supérieures destinées à exercer une direction et un contrôle pédagogiques sur l'école. Par ailleurs, toutes les corporations scolaires, dans le Québec, ont depuis longtemps un caractère confessionnel bien que, juridiquement parlant, elles ne l'aient pas toutes au même titre. Pour les fins administratives et pour la mise en vigueur de plusieurs des dispositions déjà énumérées, elles sont divisées en corporations catholiques romaines et en corporations protestantes. Ajoutons cependant que la loi de l'instruction publique contient des dispositions se rapportant aux personnes de religion judaïque. En dehors du territoire sous la juridiction du bureau central des écoles protestantes de Montréal, la loi les considère, pour fins scolaires, comme des protestants. Ces articles de la loi sont d'autant plus inefficaces qu'ils ne peuvent que très rarement être appliqués validement, les tribunaux les ayant déclarés inconstitutionnels sous plusieurs aspects. Dans la région de Montréal, où les enfants juifs sont plus nombreux, une loi de 1930, remplacée par une autre en 1931, créa une commission scolaire juive autorisée à faire et à appliquer des ententes avec les autorités scolaires en cause, pour l'instruction de ces enfants dans les écoles protestantes. Sauf en matière de taxes scolaires, il n'y a aucune disposition spécifique

de la loi de l'instruction publique au sujet des personnes qui ne sont ni catholiques, ni protestantes, ni juives.

Échelon inférieur de l'administration scolaire – l'autorité locale

47. La loi de l'instruction publique est véritablement la loi organique de l'autorité locale, c'est-à-dire de la corporation scolaire. C'est à la constitution et au fonctionnement de cet organisme que la plus grande partie de la loi est en effet consacrée. La constitution d'une corporation scolaire dans une partie quelconque du territoire s'effectue ordinairement à la demande d'un nombre suffisant de propriétaires fonciers mais l'autorité centrale peut constituer une telle entité de son propre mouvement. Dans toute municipalité scolaire, des propriétaires, locataires ou contribuables, professant une croyance religieuse différente de celle de la majorité des contribuables, peuvent signifier leur dissidence et la loi permet alors la mise sur pied d'une corporation scolaire dissidente administrée par des syndics. Toutes les corporations scolaires, à la seule exception de celles de Montréal et de Québec, sont administrées par des commissaires ou syndics élus et qui sont choisis parmi les propriétaires fonciers de la circonscription ou leurs conjoints[1]. Peuvent participer à l'élection des commissaires ou syndics, les propriétaires fonciers et leurs conjoints ainsi que tous les parents d'enfants de moins de 18 ans domiciliés dans la circonscription[2]. Construire et entretenir des bâtiments d'école, recruter le personnel enseignant et le personnel de direction nécessaire, offrir gratuitement à tous les enfants de six à seize ans domiciliés dans la circonscription l'enseignement de niveau primaire et l'enseignement de niveau secondaire jusqu'à la onzième année inclusivement, telle est dans ses grandes lignes la fonction d'une corporation scolaire. Pour assurer le plein exercice de cette fonction, la loi de l'instruction publique accorde à la corporation scolaire le droit de prélever un impôt sur toutes les propriétés foncières du territoire soumis à sa juridiction et de contracter des emprunts. Dans le cadre de lois distinctes, l'État accorde à toutes les corporations scolaires des subventions au titre de leurs dépenses courantes de même qu'au titre des constructions scolaires. Le chiffre des premières varie généralement d'une commission scolaire à l'autre selon le nombre total d'élèves dans les écoles et dans certains cours, tandis que celui des autres est ordinairement déterminé d'après les besoins et les ressources de chaque corporation scolaire. Pour ce qui est de l'enseignement que doit dispenser l'école publique, des manuels à utiliser, des examens à faire passer et des certificats d'études à accorder, de la discipline à appliquer, la loi de l'instruction publique y pourvoit en obligeant chaque corporation scolaire à se conformer aux programmes

(1) Sachant lire et écrire, majeurs, citoyens canadiens, domiciliés dans la circonscription depuis au moins douze mois. Sont éligibles au seul titre de leur fonction, les curés et ministres du culte desservant la circonscription.

(2) Pour être électeur, il faut en outre être majeur, citoyen canadien, et avoir son domicile dans la circonscription depuis six mois.

d'études et aux règlements formulés par le Comité de sa confession religieuse sous l'égide du pouvoir central. Chaque corporation scolaire doit en outre recruter son personnel enseignant parmi les titulaires de brevets décernés sous l'autorité du pouvoir central pour les écoles de sa confession religieuse ou parmi les personnes qui, sans avoir de brevet, peuvent être munies par exception d'une autorisation officielle temporaire.

Échelons supérieurs de l'administration scolaire – le département de l'Instruction publique et le surintendant

48. Pour assurer « le fonctionnement des lois concernant l'instruction publique », la loi constitue un service administratif de l'État qu'elle appelle département de l'Instruction publique. Ce service se compose du surintendant de l'Instruction publique, qui en a la direction, de deux secrétaires chargés de son contrôle général, et de tous les autres fonctionnaires nécessaires. Les diverses fonctions que remplit le département de l'Instruction publique se définissent largement par les pouvoirs et attributions conférés par la loi au surintendant de l'Instruction publique qui en est le chef. Dans le rôle administratif que la loi lui confie, le surintendant est visiteur de toutes les écoles de la province, il a la direction des inspecteurs d'écoles et c'est à lui qu'appartient le contrôle des écoles normales et des instituts familiaux ou de pédagogie familiale. Chargé d'appliquer les lois de l'instruction publique, il accorde lui-même certaines des autorisations nécessaires ou recommande au lieutenant-gouverneur en conseil d'accorder celles que la loi réserve à ce dernier. Comme fonctionnaire supérieur de l'État dans le domaine de l'enseignement, le surintendant a le devoir de recueillir et de publier les statistiques et renseignements utiles au sujet de l'éducation, de tenir un état détaillé de tout ce qui est soumis à sa direction et à son contrôle et de communiquer chaque année à la législature un rapport sur l'état de l'éducation dans la province. Ces quelques indications ne font voir toutefois qu'une partie du rôle que le département de l'Instruction publique est appelé à jouer dans l'administration scolaire.

Le Conseil de l'instruction publique – objet et constitution

49. Pour assurer la direction générale et le contrôle de l'enseignement, l'organisation et la discipline scolaire, dans toutes les écoles publiques, dans les écoles normales et les instituts familiaux, la loi a créé un Conseil de l'instruction publique qu'elle a divisé en deux Comités, le Comité catholique et le Comité protestant. Ces organismes de l'autorité civile constituent des corps délibérants, pour régir, sous le contrôle et la responsabilité du cabinet et presque toujours avec le concours formel de cet organisme, l'enseignement général public dans la province. Le Conseil de l'instruction publique se compose du surintendant de l'Instruction publique, de tous les évêques catholiques romains dont le diocèse est situé en tout ou en partie dans la province, d'autant de laïcs catholiques que de membres de l'épiscopat et d'autant de protestants que de laïcs

catholiques[3]. En font partie de droit le surintendant de l'Instruction publique et les membres de l'épiscopat catholique désignés par la situation géographique de leur diocèse Tous les autres membres en sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil « durant bon plaisir ». Effectivement, leur nomination est faite à vie. Le Conseil de l'instruction publique a pour président le surintendant de l'Instruction publique et, pour secrétaires conjoints, les deux secrétaires du département de l'Instruction publique.

Le Comité catholique et le Comité protestant – nature, constitution et fonctionnement

50. Le Comité catholique et le Comité protestant sont des corps complètement distincts du Conseil de l'instruction publique dont ils émanent, en même temps que tout à fait indépendants l'un de l'autre. Le Conseil n'a sur ses Comités aucune autorité: ni l'un ni l'autre n'est tenu de faire entériner ses décisions par lui ni même de lui en faire rapport. Le Comité catholique est constitué de tous les membres catholiques du Conseil auxquels le lieutenant-gouverneur en conseil peut adjoindre, s'il le juge à propos, deux prêtres et deux laïcs choisis dans le corps enseignant. Le Comité protestant est composé de tous les membres protestants du Conseil, de six membres qu'il peut lui-même s'adjoindre et d'un septième que l'association provinciale des instituteurs protestants peut élire. Le surintendant de l'Instruction publique fait partie de droit de l'un et de l'autre Comité, mais il ne peut voter que dans celui de sa religion. Chacun des Comités choisit son président et son secrétaire. Chacun fixe lui-même la date de ses séances, la procédure à y suivre et le chiffre du quorum. Le président a sur toutes questions, en cas d'égalité de voix, un vote prépondérant. Tout évêque catholique y siégeant peut se faire représenter aux séances par un délégué qui y exerce tous ses droits et pouvoirs. Chacun des autres membres peut se faire représenter par un de ses collègues qui peut voter à sa place. Chaque Comité peut nommer des sous-comités ou des délégués, chargés de lui faire rapport, pour examiner les affaires de sa juridiction, et est autorisé à faire et ordonner des enquêtes sur toutes les questions qui tombent sous sa juridiction. Les mêmes dispositions organiques s'appliquent au Conseil de l'instruction publique lui-même. Ni le Conseil ni l'un ni l'autre de ses Comités, il importe de le remarquer, n'exerce ses pouvoirs autrement que par délibérations en séance régulière; aucun de ces trois corps ne peut déléguer à une personne ou à un groupe de personnes une part quelconque de son autorité, ni conférer le droit de prendre validement en son nom de décision particulière.

Juridiction et rôle du Conseil de l'instruction publique

51. Loin de lui être coextensive ou de la déborder, la juridiction du Conseil de l'instruction publique se situe tout à fait en marge de la juridiction de ses deux Comités. Alors que le Comité catholique

(3) Le Conseil de l'instruction publique compte à l'heure actuelle 67 membres dont 45 catholiques romains y compris le surintendant et 22 protestants. Trois ou quatre seulement sont engagés dans la carrière de l'enseignement.

et le Comité protestant sont appelés, chacun pour sa part, à décider « les questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains ou des protestants sont exclusivement concernés » et que des pouvoirs précis de réglementation et de direction leur sont à cette fin explicitement accordés, il appartient au Conseil de décider « les questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains et des protestants se trouvent collectivement concernés ». Ce mandat est important, mais la loi de l'instruction publique ne précise pas les matières pour lesquelles l'intervention du Conseil de l'instruction publique est requise dans les décisions à prendre pour l'administration de l'enseignement. Elle ne lui reconnaît à tous égards pas d'autre autorité propre que celle de former et maintenir sous son contrôle un ou deux comités composés de personnes compétentes en pédagogie et en science agricole et chargées de préparer un programme d'enseignement agricole dans la province.[4]. Elle ne lui reconnaît, au surplus, qu'en quelques rares cas, une juridiction concurrente à celle de ses Comités; ainsi, comme ses Comités, le Conseil peut ordonner aux commissaires ou syndics d'écoles de pourvoir à l'inspection médicale de leurs élèves et de leurs écoles; accorder à une institution secondaire indépendante la reconnaissance qui lui permet d'obtenir des corporations scolaires le paiement des frais d'inscription et de scolarité des enfants soumis à leur juridiction qui sont inscrits chez elle; recommander au lieutenant-gouverneur en conseil la promulgation de règlements pour la tenue d'expositions scolaires. D'autres lois, nous le verrons plus loin, reconnaissent au Conseil de l'instruction publique un rôle dans d'autres domaines du secteur public, comme celui de l'enseignement spécialisé, de l'éducation spéciale et de l'apprentissage[5].

Pouvoirs et attributions du Comité catholique et du Comité protestant

52. C'est au Comité catholique et au Comité protestant que la loi de l'instruction publique confie la direction générale et le contrôle de l'enseignement ainsi que l'organisation et la discipline scolaire dans l'ensemble des écoles publiques, dans les écoles normales et dans les divers établissements d'éducation familiale. A cette fin, elle donne au Comité catholique juridiction sur les établissements catholiques et au Comité protestant juridiction sur les établissements protestants. Dans l'interprétation actuelle de la loi, il appartient à chacun des Comités de déterminer, pour les écoles publiques de sa confession religieuse :

— la durée du cycle des études pour le niveau élémentaire et le niveau secondaire;

(4) De tels comités n'ont jamais été formés par le Conseil de l'instruction publique.
(5) Son domaine restreint de compétence a été si rarement mis en jeu depuis 1875 que le Conseil de l'instruction publique a graduellement cessé de se réunir et n'a tenu aucune séance depuis 1908 sauf pour célébrer en 1960 le centenaire de sa création et pour adopter en 1962 le mémoire présenté à cette Commission. Il est donc permis de dire que cet organisme n'existe à peu près que sur le papier. Si le vocable demeure c'est qu'il sert souvent de désignation à l'un ou à l'autre ou à l'un et à l'autre des deux Comités dont le Conseil se compose et qui, fonctionnant aujourd'hui en son lieu et place, exercent, souvent en son nom, mais toujours séparément, les fonctions de direction de l'enseignement public catholique et de l'enseignement public protestant.

— le programme des études et celui des différents cours pour chacun de ces niveaux (ainsi que pour les classes spéciales pour enfants physiquement ou mentalement débiles) et les conditions auxquelles ces cours peuvent être donnés;
— les manuels à utiliser pour l'enseignement;
— le régime (durée de l'année scolaire, horaire, congés, etc.) et la discipline des écoles;
— les certificats ou attestations d'études et les examens qui y donnent droit;
— les conditions à observer pour la construction, l'équipement et l'entretien des bâtiments scolaires et pour l'inspection médicale des écoles et des élèves;
— les conditions d'engagement et les devoirs du personnel enseignant;
— les examens des candidats à l'inspection des écoles et les devoirs des inspecteurs d'écoles.

En outre, les Comités ont aussi, dans d'autres secteurs de l'enseignement, les fonctions suivantes:
— déterminer le programme et le mode de fonctionnement des écoles normales, les cours d'études et les examens conduisant aux divers brevets d'enseignement;[6]
— recommander au cabinet la création d'un bureau central d'examinateurs et en assurer la régie;
— reconnaître des écoles moyennes familiales, recommander au cabinet l'établissement d'instituts familiaux ou de pédagogie familiale, établir le programme d'études, les examens et les certificats ou diplômes pour ces différentes institutions;
— pourvoir à la régie et à l'inspection des bibliothèques scolaires des écoles publiques et à la censure des livres qui s'y trouvent.

Il est entendu que chacun des deux Comités n'exerce toutes ces fonctions que pour les institutions de sa confession religieuse. Enfin, en plus des fonctions législatives que nous venons d'énumérer, les Comités ont des fonctions d'ordre judiciaire: le Comité catholique ou le Comité protestant peut accueillir toute plainte portée contre un instituteur ou un inspecteur d'écoles de sa confession religieuse pour inconduite, immoralité ou infraction grave dans l'exécution de ses devoirs, procéder ou faire procéder à une enquête, et s'il trouve l'accusation fondée, révoquer le brevet de l'instituteur ou recommander au lieutenant-gouverneur en conseil la révocation de la commission de l'inspecteur.

(6) Le Comité catholique peut recommander au lieutenant-gouverneur en conseil la reconnaissance comme écoles normales des scolasticats de frères enseignants ou de religieuses enseignantes. Ces établissements qui sont entretenus par les congrégations auxquelles ils appartiennent tombent alors sous la régie du Comité catholique en ce qui concerne le programme et les cours d'études.

Le cabinet et la loi de l'instruction publique

53. Aux termes de la loi de l'instruction publique, les membres du Comité catholique et les membres du Comité protestant, comme d'ailleurs ceux du Conseil de l'instruction publique, sont expressément assujettis, dans l'exercice de leurs fonctions, aux ordres et instructions que peut leur adresser le lieutenant-gouverneur en conseil. On sait qu'en pratique le cabinet s'est rarement prévalu de cette disposition de la loi. Par ailleurs, la loi de l'instruction publique établit que le cabinet doit concourir à la promulgation des règlements édictés par le Comité catholique ou le Comité protestant. En effet, dans toutes les matières énumérées au paragraphe précédent, à l'exception du choix des manuels scolaires, les deux Comités doivent procéder par voie de règlement. Pour être valides, la plupart des règlements faits par l'un ou l'autre Comité doivent recevoir l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Le cabinet est le dépositaire attitré du pouvoir exécutif, dans les limites fixées par la loi. Ce pouvoir, il l'exerce collectivement dans toutes les matières de première importance. Toutefois pour l'administration générale des affaires de l'État, la législature attribue ordinairement à chacun des ministres et aux fonctionnaires relevant de lui le pouvoir exécutif nécessaire à l'application de toutes les lois concernant son ministère.[7] En même temps que le pouvoir exécutif nécessaire à l'application d'une loi, la législature peut aussi déléguer au cabinet dans son ensemble, ou au ministre chargé de l'appliquer, une partie de son pouvoir législatif dans le domaine qui fait l'objet de cette loi. La loi autorise alors expressément le cabinet, ou le ministre désigné, à faire la réglementation voulue dans les matières laissées à sa discrétion, pour assurer l'application de la loi. En vertu de ce principe, la loi de l'instruction publique, si elle délègue aux Comités du Conseil de l'instruction publique le soin de faire des règlements pour la direction et le contrôle de l'enseignement, pose, comme condition de la validité de ces règlements, qu'ils reçoivent l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil.[8] Au strict point de vue juridique, les deux Comités participent clairement d'une délégation d'ordre législatif faite au cabinet lui-même et ne constituent point des organismes autonomes.

Autonomie du Comité catholique et du Comité protestant

54. Dans la réalité des choses la subordination du Comité catholique et du Comité protestant au Conseil des ministres reste largement théorique, ce qui se traduit par une mesure considérable d'autonomie pour l'un et l'autre de ces organismes. En effet, l'enseignement est de sa nature un sujet fort complexe et la juste appréciation de la valeur d'une politique scolaire dans un contexte

(7) A cause du principe de la solidarité ministérielle, l'exercice du pouvoir exécutif ainsi confié à chacun des ministres met en jeu la responsabilité du cabinet devant l'assemblée législative de la même façon que l'exercice du pouvoir exécutif par le cabinet dans son ensemble.

(8) Dans ces conditions, on comprend que la loi ne puisse facilement permettre aux Comités du Conseil de l'instruction publique de déléguer à d'autres le pouvoir de réglementation qu'elle leur confère. Il lui faudrait à tout le moins exiger que ceux à qui ces pouvoirs seraient délégués obtiennent directement ou indirectement l'approbation par le cabinet des règlements adoptés par eux.

social donné constitue partout un problème difficile. Il l'est particulièrement dans le Québec où les différences confessionnelles entre les deux groupes d'écoles qui relèvent du Comité catholique et du Comité protestant sont loin de se situer entièrement sur le plan religieux et s'inscrivent aussi sur le plan juridique, sociologique et politique. Dans ces conditions, vu la tradition d'autonomie confessionnelle de l'école publique et vu l'autorité considérable que leur composition donne au Comité catholique et au Comité protestant, le cabinet, il va sans dire, ne peut que rarement réserver son approbation à la réglementation qui lui est proposée. D'ailleurs, chaque fois qu'il se réunit, le cabinet doit étudier nombre d'affaires, souvent de haute importance, dans bien des domaines et peut difficilement pour cette raison donner une attention suivie aux problèmes de l'enseignement. Au surplus, en ce qui concerne l'enseignement dans les écoles publiques, le cabinet ne peut profiter, avec les structures actuelles, de l'avis d'un ministre placé à la tête des services concernés et en portant la responsabilité; enfin la loi ne lui permet, en toute occurrence, que de refuser la validation des mesures proposées. Ainsi le cabinet ne peut, en règle générale, exercer le contrôle que la loi lui confie sur la direction pédagogique du système scolaire public, et que l'importance croissante des responsabilités de l'État en matière d'éducation semble par ailleurs comporter. L'autonomie effective du Comité catholique et du Comité protestant visait à protéger le caractère confessionnel de l'enseignement dans les écoles publiques. Cette autonomie toutefois n'est que le résultat d'un compromis dans l'application de la loi, avec la lettre de laquelle une telle autonomie apparaît d'ailleurs en contradiction formelle. Le compromis réalisé a sans doute répondu jusqu'ici à des nécessités juridiques, politiques et sociologiques mais, pour cette raison même, il appartient à l'autorité qui l'a consenti de le modifier ou d'y mettre fin, le cas échéant, pour répondre à des nécessités nouvelles dans ces divers domaines, sauf à respecter dans la formule nouvelle les droits constitutionnels reconnus aux écoles confessionnelles. Pour le moment, l'absence d'une articulation appropriée entre les deux Comités du Conseil de l'instruction publique et l'autorité civile rend difficile l'application d'une politique d'ensemble pour l'éducation.

Rôle d'ordre exécutif réservé au cabinet

55. Le rôle qu'il est appelé à jouer, comme dépositaire du pouvoir exécutif, dans l'application de la loi de l'instruction publique, ne permet pas au cabinet d'exercer de contrôle effectif et suivi sur l'orientation de l'enseignement dans les écoles publiques. Voici, en résumé, en quoi consistent les diverses décisions que la loi lui réserve:

— nommer les membres laïques catholiques et les membres protestants du Conseil de l'instruction publique;

— nommer le surintendant de l'Instruction publique et fixer son traitement;[9]

— nommer les deux secrétaires du département de l'Instruction publique, les inspecteurs d'écoles et les inspecteurs-vérificateurs;

— nommer et destituer les principaux, directeurs et professeurs des écoles normales, les membres du bureau central des examinateurs, sur recommandation du Comité catholique ou du Comité protestant;[10]

— décider de la création des écoles normales et des écoles normales ménagères;

— établir un bureau central des examinateurs, fonder des instituts familiaux ou de pédagogie familiale, sur recommandation du Comité catholique ou du Comité protestant;

— ériger, diviser, annexer ou fusionner les municipalités scolaires, en changer le nom, autoriser la construction d'écoles en territoire non organisé, constituer les commissions régionales, nommer des commissaires, ordonner un recensement scolaire, donner diverses autorisations relatives au financement scolaire, le tout sur recommandation du surintendant de l'Instruction publique. Il faut souligner qu'en règle générale dans l'administration provinciale, c'est au cabinet qu'il appartient de faire toutes les nominations importantes. Mais la nomination d'un fonctionnaire se fait toujours sur la recommandation du ministre sous les ordres duquel il est appelé à travailler. Il en est autrement dans le domaine de l'instruction publique. La recommandation ministérielle est remplacée en quelques cas par la recommandation de l'un des Comités du Conseil ou par celle du surintendant; mais, une fois les nominations faites, ceux qui ont été choisis remplissent généralement les devoirs de leur charge sans avoir à en rendre compte au pouvoir exécutif qui les a désignés.

Rôle de représentation du ministre de la Jeunesse

36. La pratique constitutionnelle veut que les mesures de réglementation et les recommandations du Comité catholique et du Comité protestant ainsi que les recommandations du surintendant lui-même soient présentées au cabinet par un de ses membres. Il convient aussi qu'un ministre serve de porte-parole au surintendant devant l'assemblée législative, et pour la présentation du budget du département de l'Instruction publique et pour celle du rapport annuel sur l'état de l'éducation dans la province. De même encore, pour les fins du service civil, il convient que le département de l'Instruction publique, qui n'a pas de ministre à sa tête, relève formellement d'un membre du cabinet. Ce rôle de liaison, qui avait appartenu jusque là au secrétaire provincial, a été dévolu

(9) La loi du service civil assimile le surintendant de l'Instruction publique à un ministre de la Couronne; depuis quelques années, il ne peut être destitué que par le lieutenant-gouverneur lui-même sur une adresse des deux chambres réunies, c'est-à-dire sur un vote des deux tiers de leurs membres.

(10) Par exception, aux termes d'un contrat, les professeurs de l'Institute of Education de McGill ne sont pas nommés par l'état.

Tableau No 1

LE SCHÉMA DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES
MINISTÈRE DE LA JEUNESSE *SEPTEMBRE* 1962

en 1960 au ministre de la Jeunesse. Le lien ainsi établi entre le cabinet ou l'assemblée législative et le département de l'Instruction publique est un lien de pure forme; en effet, c'est au surintendant qu'appartient, d'après la loi, la direction de ce département et, en dehors des matières d'ordre administratif où le cabinet doit intervenir, seul le Conseil de l'instruction publique ou l'un ou l'autre de ses Comités a expressément autorité sur le surintendant auquel la loi impose, dans l'exercice de ses attributions, de se conformer aux instructions que l'un ou l'autre de ces corps lui donne.

Contrôle dévolu au ministre de la Jeunesse sur l'administration des corporations scolaires

57. En marge de cette fonction de représentation du département de l'Instruction publique, le ministre de la Jeunesse s'est vu attribuer, par les lois de 1961, d'importantes responsabilités concernant le financement de l'enseignement, y compris le financement des écoles publiques. L'administration des subventions de l'Etat aux corporations scolaires, qui appartenait antérieurement au surintendant, lui a été remise. En même temps, la loi de l'instruction publique lui a reconnu un droit de contrôle, en particulier en matière financière, sur l'administration des corporations scolaires. Celles-ci sont maintenant obligées de préparer chaque année, dans la dernière quinzaine précédant un nouvel exercice, un budget qu'elles doivent soumettre à la fois au ministre de la Jeunesse et au surintendant et qui reste sans effet tant qu'il n'a pas été approuvé par eux. Les inspecteurs-vérificateurs, dont le principal devoir est de s'assurer que l'administration des corporations scolaires se fait conformément à la loi, doivent faire rapport de leurs inspections et de leurs enquêtes à la fois au ministère de la Jeunesse et au surintendant qui peuvent, l'un et l'autre, faire à la corporation scolaire concernée les observations qu'ils jugent à propos. L'autorisation du ministre de la Jeunesse est maintenant nécessaire, de même que celle du ministre des Affaires municipales, pour les emprunts par obligations des corporations scolaires. En outre, la loi des subventions aux commissions scolaires laisse à la discrétion du ministre de la Jeunesse la détermination du montant des subventions de l'Etat aux corporations scolaires pour la construction ou la réparation des écoles. Même si la loi spécifie que les bâtiments scolaires doivent répondre aux conditions fixées par les règlements du département de l'Instruction publique, il va de soi que le ministre est appelé pour l'administration de ces subventions à établir de son côté certaines normes affectant les travaux projetés. Deux services importants ont été créés au ministère de la Jeunesse pour assurer l'application de ces nouvelles dispositions: celui des finances scolaires et celui de la construction des écoles. Ces services fonctionnent en liaison avec le service de la planification que le ministre de la Jeunesse a établi pour le conseiller dans la direction du travail de son ministère.

Fonctionnement du Comité catholique

58. À cause du grand nombre de ses membres et de l'importance des fonctions qu'exercent par ailleurs beaucoup d'entre eux, le Comité catholique ne se réunit en séance plénière que quatre fois l'an. Aussi a-t-il été amené, pour assurer l'exécution de ses décisions de même que pour faire l'étude des questions de son ressort, à créer un certain nombre d'organismes auxiliaires. Un premier groupe est composé de dix comités ou bureaux de régie chargés d'administrer les divers examens dont le Comité catholique a la réglementation. Un autre groupe, beaucoup plus considérable, est constitué d'organismes, pour la plupart de caractère purement consultatif, répartis sur trois échelons et principalement appelés à faire des recommandations au Comité catholique en matière de programmes d'études. À l'échelon supérieur siègent neuf commissions:

— la commission de permanence, dont le rôle est d'assister le surintendant dans l'exécution des décisions du Comité et qui remplit l'office d'un comité exécutif;

— la commission générale, destinée à s'occuper de tous les problèmes qui ne rentrent pas dans le cadre des autres commissions;

— la commission de l'ordre du mérite scolaire;

— la commission de l'enseignement élémentaire;

— la commission de l'enseignement secondaire;

— la commission des écoles normales;

— la commission de l'éducation familiale;

— la commission des relations avec l'enseignement classique;

— la commission des relations avec l'enseignement supérieur.

Les trois premières recrutent leurs membres exclusivement au sein du Comité catholique; les six autres comptent trente-six membres du Comité catholique et trente-cinq éducateurs faisant partie du personnel de direction de l'enseignement catholique public et privé. À ces commissions se rattachent onze sous-commissions, qui peuvent elles-mêmes coordonner ou contrôler le travail de sous-comités:

Commission de l'enseignement primaire:

— sous-commission des écoles maternelles

— sous-commission des écoles élémentaires

— sous-commission des écoles de langue anglaise

— sous-commission de l'enseignement aux enfants exceptionnels

et 31 sous-comités.

Commission de l'enseignement secondaire:

— sous-commission de l'orientation

— sous-commission des écoles secondaires

et 20 sous-comités.

Commission des relations avec l'enseignement supérieur:

— sous-commission de coordination avec l'enseignement pédagogique

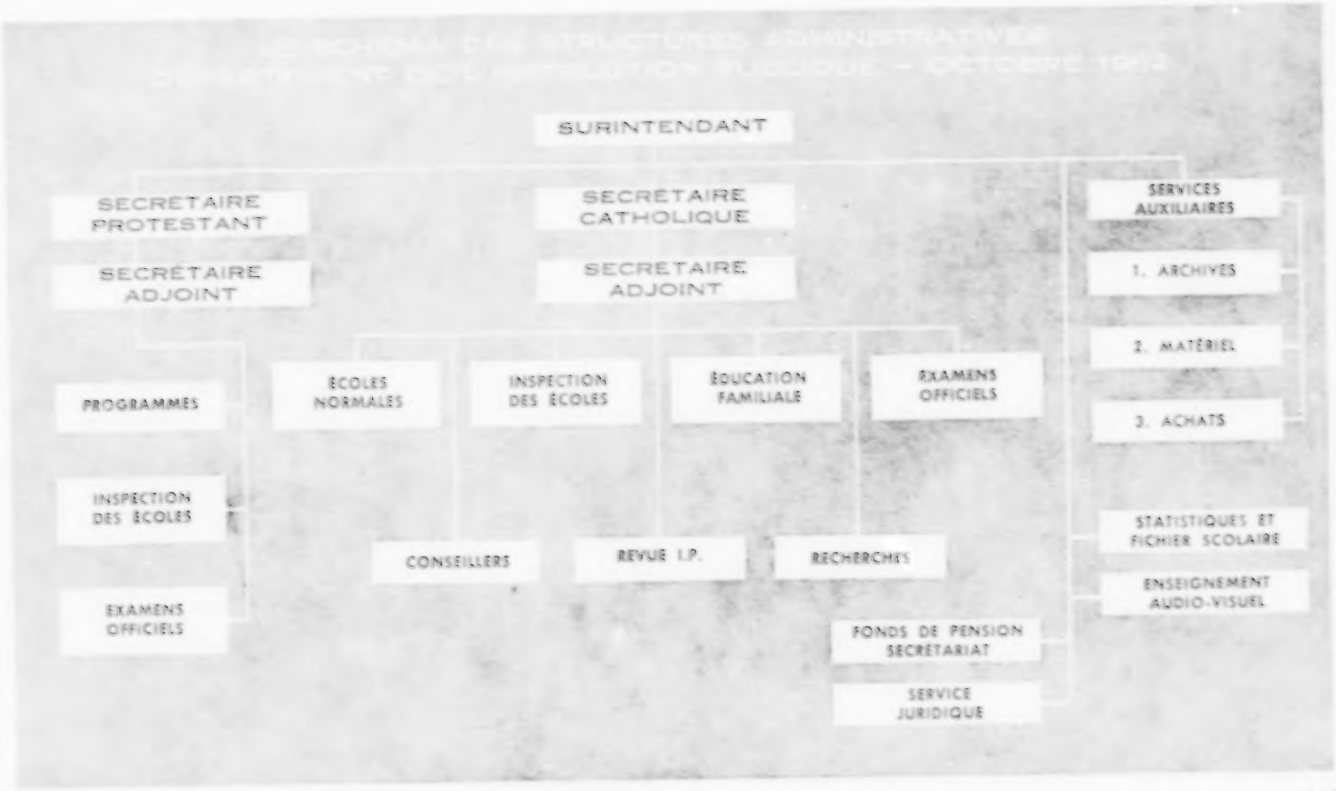

SURINTENDANT
SECRÉTAIRE PROTESTANT
SECRÉTAIRE CATHOLIQUE
SECRÉTAIRE ADJOINT
SECRÉTAIRE ADJOINT
SERVICES AUXILIAIRES
1. ARCHIVES
2. MATÉRIEL
3. ACHATS
PROGRAMMES
ÉCOLES NORMALES
INSPECTION DES ÉCOLES
ÉDUCATION FAMILIALE
EXAMENS OFFICIELS
INSPECTION DES ÉCOLES
CONSEILLERS
REVUE I.P.
RECHERCHES
STATISTIQUES ET FICHIER SCOLAIRE
ENSEIGNEMENT AUDIO-VISUEL
EXAMENS OFFICIELS
FONDS DE PENSION SECRÉTARIAT
SERVICE JURIDIQUE

Tableau No 2

— sous-commission de coordination avec les divers degrés de l'enseignement général.

Commission des écoles normales:

— sous-commission des écoles normales et 10 sous-comités.

Il existe aussi deux autres sous-commissions, une pour l'éducation familiale et l'autre pour l'enseignement classique, se rattachant aux commissions du même nom, et trois sous-comités relevant directement, par exception, de la commission générale et de la commission de permanence. Les sous-comités, qui se composent presque exclusivement d'éducateurs et de spécialistes, ont pour mission d'étudier les projets de manuels et d'élaborer les programmes dans les matières de leur compétence particulière. Les sous-commissions dont ils relèvent et qui sont, elles, composées à la fois de fonctionnaires du département de l'Instruction publique et de membres du personnel de l'enseignement, ont pour rôle de diriger et de coordonner leur travail. Les commissions coordonnent le travail des sous-commissions et en font rapport à leur tour au Comité catholique en y ajoutant leurs propres observations. Aux trois échelons, cet ensemble complexe compte au moins 575 sièges ou postes distincts. Même si plusieurs personnes y cumulent plusieurs sièges et même si tous ces organismes ne fonctionnent pas en même temps, le Comité catholique requiert à l'occasion les services d'un très grand nombre de personnes. Ces personnes remplissent presque toutes des fonctions importantes dans l'enseignement et ne relèvent pas directement du Comité catholique. La formule a évidemment l'avantage de faire intervenir dans l'examen de chaque problème beaucoup de spécialistes des milieux de l'enseignement et de l'administration scolaire. Mais le cheminement de chaque question doit s'opérer à travers tant d'échelons que la responsabilité de tous ceux qui ont participé à la discussion se trouve noyée. La présence du surintendant et de l'un des secrétaires du département de l'Instruction publique dans presque toutes les sous-commissions était destinée à assurer la liaison nécessaire entre les éléments du système.

Fonctionnement du Comité protestant

59. Comme le Comité catholique, le Comité protestant du Conseil de l'Instruction publique ne se réunit ordinairement que quatre fois l'an. Dans l'intervalle, il confie lui aussi son travail à des sous-comités permanents et, à l'occasion, à des sous-comités créés pour un objet particulier. Ces sous-comités, en règle générale, sont recrutés entièrement dans son sein. On en relève actuellement sept: le sous-comité exécutif et les sous-comités suivants: enseignement, finance et subventions, recrutement du personnel enseignant, législation, commissions scolaires centrales, enseignement technique. Le sous-comité exécutif, créé il y a sept ou huit ans, se compose du président du Comité protestant et du président de chacun des six autres

comités; avec le sous-comité de l'enseignement, c'est lui qui se réunit le plus souvent et qui a la plus lourde tâche. Pour la revision des programmes d'études, le sous-comité de l'enseignement constitue, au besoin, des comités temporaires ou demande au département de l'Instruction publique d'en constituer lui-même. Ces comités travaillent ordinairement en liaison avec un comité créé dans le même domaine par l'association provinciale des instituteurs protestants. Les conclusions auxquelles on arrive de part et d'autre sont soumises au sous-comité de l'enseignement. Le nombre de sous-comités ainsi créés pour la revision des programmes n'est jamais élevé. Dans le système public protestant, la transformation des programmes se fait souvent grâce à des concours extérieurs au Comité protestant et au département de l'Instruction publique. Outre l'association provinciale des instituteurs protestants, la commission des écoles protestantes de Montréal et de la banlieue a fait à plusieurs reprises beaucoup de travail pour l'amélioration des programmes d'études. Dans l'ensemble, les efforts de tous ces organismes, appuyés souvent par des collaborations en provenance de divers points de la province, ont eu pour résultat la mise en vigueur d'un programme d'études qui semble répondre aux besoins des enfants que le système public protestant accueille aujourd'hui dans ses écoles.

Fonctionnement du département de l'Instruction publique

60. Nous avons vu plus haut que le département de l'Instruction publique a pour but d'assurer le fonctionnement de la loi et que les fonctions qu'il remplit se définissent largement par les pouvoirs et attributions du surintendant. La réglementation qu'élaborent, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le Comité catholique et le Comité protestant, vient compléter la loi pour les écoles fonctionnant sous leur contrôle respectif. C'est au surintendant qu'il appartient de faire observer cette réglementation. Le département de l'Instruction publique est donc la machine administrative chargée de voir à la fois à l'application de la loi et à l'application des règlements des deux Comités. Depuis les lois de 1961, qui ont enlevé au surintendant l'administration des subventions aux corporations scolaires, le travail du département de l'Instruction publique consiste principalement à servir d'agent pour l'exécution des décisions du Comité catholique et du Comité protestant. Les services du département réflètent l'existence des deux systèmes d'écoles publiques et se groupent pour la plupart en deux sections distinctes, la section catholique et la section protestante. Les services suivants se retrouvent à la fois dans l'une et l'autre section: inspection des écoles, personnel enseignant, constructions scolaires, examens, enseignement audio-visuel, revue officielle du département. Un service des programmes n'existe que dans la section protestante. La section catholique compte plusieurs autres services qui ne se retrouvent pas dans la section protestante:

écoles normales, éducation familiale, enfance exceptionnelle, orientation, recherche, bibliothèques scolaires, transport des écoliers. Seuls les services auxiliaires, comptabilité, archives, contentieux, caisse de retraite, statistiques, sont des services communs du département. Mis à part les inspecteurs d'écoles qui sont au nombre d'environ 175, et les enseignants laïques et les dirigeants des écoles normales au nombre de 377 personnes, le département de l'Instruction publique réunit dans ses divers services quelque 315 personnes dont une trentaine seulement dans sa section protestante. La déplorable organisation matérielle du département de l'Instruction publique en complique le fonctionnement: bureaux exigus et surpeuplés, dispersés à l'intérieur du parlement et dans divers endroits de la ville de Québec, d'où difficulté de consulter les classeurs, nécessité de transporter les dossiers et de distribuer les communications et le courrier par messagers — voilà autant de difficultés qui compromettent gravement l'efficacité des services de l'enseignement et auxquelles il est urgent de remédier.

III

Lois particulières

La loi de l'enseignement spécialisé et le ministre de la Jeunesse

61. L'application de la loi de l'enseignement spécialisé est aujourd'hui confiée au ministre de la Jeunesse. Cette loi régit, outre l'École des Hautes Études commerciales de Montréal, les instituts de technologie, les instituts spécialisés et les écoles de métiers au sujet desquelles on trouvera plus loin quelques renseignements. Elle prévoit l'existence d'un conseil supérieur de l'enseignement technique, présidé d'office par le surintendant de l'Instruction publique, ayant pour rôle de conseiller le ministre chargé de l'application de la loi.[11] Elle confie au lieutenant-gouverneur en conseil la nomination du directeur et des professeurs de chaque établissement et au ministre de la Jeunesse, celle des autres employés. Les programmes d'études de chaque école, aux termes de la loi, sont préparés par le directeur aidé du conseil supérieur, et soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil[12]. Dans l'ensemble, la régie pédagogique et l'administration de l'enseignement spécialisé se font exclusivement sous l'autorité du ministre de la Jeunesse; la régie pédagogique de ces établissements relève de la direction générale des études de l'enseignement spécialisé qui comprend les services suivants: programmes, inspection, examens, personnel enseignant; l'administration de la plupart de ces institu-

(11) Un conseil établi en 1940 en conformité avec ces prescriptions a cessé de se réunir en 1945.
(12) Des dispositions de la loi créant le ministère de la Jeunesse stipulent que les programmes d'études dans tout établissement relevant de ce ministère doivent être préparés et appliqués sous la surveillance du Conseil de l'instruction publique et que toute nomination dans le personnel enseignant de ces établissements doit être soumise au Conseil pour revision. Ces dispositions n'ont jamais été vraiment appliquées sauf dans la mesure où certains programmes de l'enseignement spécialisé ont été portés à la connaissance d'une sous-commission du Comité catholique.

tions relève du service de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse. Les écoles d'Architecture et des Beaux-Arts, considérées comme de niveau universitaire, relèvent des services de l'enseignement supérieur du ministère de la Jeunesse.

La loi de la protection de la jeunesse et le ministre de la Famille et du Bien-Être social

62. La loi de la protection de la jeunesse confie au ministre de la Famille et du Bien-être social le soin de voir à l'établissement d'institutions pour recevoir les enfants qui ont besoin d'être recueillis ou protégés ou ceux que les tribunaux y placent afin qu'ils y soient logés, vêtus, nourris, soignés et instruits convenablement. Le ministre peut, sur la recommandation du tribunal, soit faire admettre ces enfants dans une institution d'assistance publique, soit les confier à une agence sociale. Les écoles de protection, comme d'ailleurs les institutions d'assistance publique, sont confessionnelles et le placement des enfants se fait suivant la dénomination religieuse à laquelle ils appartiennent. Les programmes d'études dans les écoles de protection de la jeunesse sont préparés et appliqués, aux termes de la loi, sous la surveillance du Conseil de l'instruction publique. Effectivement, ces programmes sont préparés en coordination avec ceux du Comité catholique et du Comité protestant. Pour la direction de l'enseignement, dans tous les établissements qui tombent sous sa juridiction, le ministère de la Famille et du Bien-être social a créé, à côté des services purement administratifs, un service de l'enseignement qui assume la direction des études et la coordination des programmes dans ces écoles.

La loi de l'aide à l'apprentissage et le ministre du Travail

63. La loi de l'aide à l'apprentissage permet au lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre du Travail, de reconnaître une municipalité comme centre d'apprentissage et d'y constituer à la demande de personnes intéressées une commission — dont le ministre du Travail, le ministre de la Jeunesse et le ministre de la Santé sont membres de droit — ayant tous les pouvoirs voulus pour aider à la formation d'apprentis d'un métier ou d'une profession. Cette commission peut conclure des ententes avec le département de l'Instruction publique ou un établissement spécialisé et donner des cours d'apprentissage. Elle doit prévoir un programme de formation morale des apprentis qui doit être préparé et appliqué par le Conseil de l'instruction publique. Les corporations municipales et scolaires, les associations d'employeurs, les syndicats ouvriers et professionnels et les comités paritaires peuvent subventionner les commissions d'apprentissage. Douze centres d'apprentissage ont été reconnus. Ils sont dirigés par des commissions d'apprentissage formées de représentants des employeurs, des syndicats et des comités paritaires.

La loi concernant l'enseignement agricole et le ministre de l'Agriculture

64. Il appartient au ministre de l'Agriculture de mettre sur pied et d'entretenir une école de laiterie et, en divers endroits de la province, des écoles moyennes d'agriculture dont il a le contrôle et la direction. La loi de l'école de laiterie et des écoles moyennes

d'agriculture, qui lui donne ce pouvoir, lui confère en outre celui de nommer le personnel enseignant et le directeur de chaque école, d'établir la qualification requise des professeurs, les conditions d'admission des élèves, le programme des études et le système des examens et de réglementer la remise des certificats de compétence ou diplômes. Bien que la loi de l'instruction publique exige que l'agriculture soit enseignée dans toutes les écoles publiques rurales et donne au Conseil de l'instruction publique le soin de former des comités chargés de préparer un programme d'enseignement agricole dans la province, il ne se donne d'enseignement agricole que dans quelques écoles publiques, en conformité avec le programme de deux ans prévu par le Comité catholique pour la section agricole du cours secondaire. Cette section comprend moins de 150 élèves. L'enseignement de l'agriculture est donc principalement dispensé dans les écoles moyennes d'agriculture sous le contrôle et la surveillance du ministère de l'Agriculture. On y a constitué dans ce but un service de l'enseignement agricole qui comprend un service d'inspection et un service du personnel agronomique. On y a également un service de l'économie et des arts domestiques destiné à s'occuper de l'enseignement ménager qui se donne aux jeunes filles du milieu rural, en alternance avec les cours agricoles, dans les écoles moyennes d'agriculture. De toutes les écoles moyennes d'agriculture, une seule appartient en propre à l'État. Les autres sont la propriété de communautés religieuses mais liées à l'État par des contrats. L'école de Laiterie de St-Hyacinthe est constituée en corporation et, comme telle, relève directement du sous-ministre de l'Agriculture.

Enseignement professionnel relevant du ministre de la Chasse et de la Pêche et du ministre des Terres et Forêts

65. Quelques établissements d'enseignement professionnel relèvent d'autres secteurs de l'administration provinciale. Ainsi le ministère de la Chasse et de la Pêche dirige l'école des Pêcheries où se fait l'apprentissage du métier de pêcheur et une école de gardes-chasse, pour l'entrainement du personnel destiné à la protection de la faune. D'autre part, le ministère des Terres et Forêts entretient des établissements qui offrent des cours de gardes-forestiers et divers autres cours relatifs à l'exploitation forestière.

Législation relative au secteur privé

66. Il existe une seule loi concernant des établissements privés d'enseignement: c'est la loi des écoles professionnelles privées, dont l'exécution relève du ministre de la Jeunesse. Cette loi vise tous les établissements privés enseignant, par la pratique, par des démonstrations ou par correspondance, un art, un métier, ou une profession dont le lieutenant-gouverneur en conseil a jugé bon de réglementer l'enseignement offert par des particuliers. Les arrêtés-en-conseil adoptés à cette fin s'appliquent à une multitude de cours à l'exception des cours commerciaux. Ne tombent point par ailleurs sous la loi, quelle que soit la nature des cours qu'ils donnent, les

établissements de caractère public ou les organisations religieuses reconnues par l'autorité ecclésiastique, les organisations de bienfaisance à certaines conditions et les corporations constituées aux termes de la loi de l'aide à l'apprentissage, de la loi des clubs de récréation, ou de la troisième partie de la loi des compagnies. La loi oblige les établissements auxquels elle s'applique à se munir de permis d'enseigner, valables pour un an seulement et renouvelables mais toujours révocables, et à se soumettre à des inspections de la part des fonctionnaires du ministère de la Jeunesse. Elle prévoit l'adoption par le lieutenant-gouverneur en conseil de règlements exigeant de la personne qui tient une école un cautionnement garantissant l'exécution de ses obligations vis-à-vis des élèves, réglementant la vente des cours et la publicité s'y rapportant, déterminant à quelles conditions les élèves auront l'usage des fournitures, outils et équipements nécessaires à la pratique des métiers enseignés, fixant les honoraires des permis et établissant des normes pour l'enseignement à donner, l'équipement à utiliser et la qualification requise des professeurs, la formation exigée des élèves, les frais de scolarité et les certificats ou diplômes à attribuer. La loi prévoit de lourdes amendes pour ceux qui font fonctionner sans permis un établissement tombant sous le coup de ces dispositions et qui dérogent aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pour ce qui est des autres écoles privées, les dispositions de la loi de l'instruction publique, nous l'avons vu, ne posent pas d'autres conditions à leur ouverture que la remise d'une déclaration au surintendant de l'Instruction publique qui peut, s'il le juge à propos, faire enquête et faire rapport au Conseil de l'instruction publique. Toute personne appelée à enseigner dans une école indépendante doit cependant, comme celle qui enseigne dans une école publique, produire chaque année des certificats établissant qu'elle ne souffre ni de phthisie ni d'aucune maladie ou infirmité pouvant la rendre impropre à l'enseignement. Nombre de lois particulières ont évidemment été passées par la législature du Québec constituant en personnes morales les établissements importants qu'on trouve dans le secteur privé et définissant leur statut juridique ainsi que l'étendue de leurs prérogatives pédagogiques. Il est caractéristique de ces lois de laisser toute latitude, aux personnes morales qui en bénéficient, pour l'établissement des programmes d'études et la détermination des diplômes. Il existe cependant un élément indirect de contrôle sur les établissements d'enseignement secondaire privés: la loi de l'instruction publique stipule que, pour avoir droit à la rétribution payée par les corporations scolaires pour chaque enfant sous sa juridiction inscrit dans un établissement secondaire privé, cet établissement doit être reconnu par le Conseil de l'instruction publique ou par l'un de ses Comités.

Conclusion

67. Ce tour d'horizon de notre législation scolaire permet de comprendre à la fois la complexité et certaines ambiguités de notre système scolaire. Depuis la Confédération, et même avant, le système scolaire de la province s'est en effet développé soit par des séries d'amendements à la loi de l'instruction publique, soit par l'addition de nouvelles lois; de plus, la jurisprudence établie dans les cours de justice est venue ajouter divers éléments d'interprétation. Il n'est donc pas étonnant de trouver une certaine incohérence, et souvent des contradictions, dans une législation qui s'est étendue sur une période de plus d'un siècle. Il faut beaucoup de patience, et une étude approfondie, pour s'y retrouver dans ce labyrinthe de lois diverses et d'amendements subséquents. Aussi, indépendamment des changements que nous proposons dans les chapitres suivants, notre Commission est d'avis que le temps est venu de reviser toute cette législation pour la fondre en une loi organique de l'éducation.

CHAPITRE III

LES EFFECTIFS SCOLAIRES

I

Ensemble du système

Ensemble du système

68. Après avoir décrit, à la lumière de la législation, les structures administratives du système d'enseignement de la province, il sera utile de donner un tableau d'ensemble de la population scolaire des différents secteurs et des différents niveaux d'enseignement. Le système d'enseignement de la province, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, comprend au total quelque 9,000 écoles ou maisons d'enseignement, un corps enseignant de 70,000 personnes et environ 1,350,000 élèves aux cours réguliers du jour.(1) Professeurs et élèves sont à peu près deux fois plus nombreux qu'il y a quinze ans et voilà six ans à peine que le total des inscriptions aux cours du jour a dépassé le million d'élèves. Ajoutons, pour compléter cette vue d'ensemble, que l'on dénombre dans tous les établissements du Québec quelque 175,000 inscriptions aux cours du soir, aux cours de vacances, et aux cours destinés aux adultes.(2)

Confessionnalité et non-confessionnalité des établissements

69. On peut répartir toutes ces maisons d'enseignement en deux secteurs, public et privé, recoupés chacun selon la confessionnalité.

(1) La population totale de la province de Québec d'après le recensement de 1961, est de 5,259,211. La population de 5 à 24 ans, en 1961, était de 2,029,198.

(2) Les statistiques utilisées dans ce chapitre ont été tirées ou déduites des sources suivantes : Annexe au mémoire du Comité catholique du Conseil de l'instruction publique à la Commission royale d'enquête sur l'enseignement; Rapport du surintendant de l'Instruction publique 1960-61; Trois études statistiques sur l'enseignement classique 1961-62; (Fédération des collèges classiques, documents No 19). Les statistiques se rapportent généralement à l'année 1961-62. Dans certains cas, nous avons dû utiliser des statistiques pour l'année 1960-61. Pour faciliter la lecture, nous n'avons pas cru utile d'indiquer à chaque fois la source, ni l'année à laquelle réfèrent les renseignements utilisés.

La différence confessionnelle entre ces deux groupes d'établissements est renforcée par la différence de la langue, l'enseignement dans la majorité des écoles et institutions catholiques se donnant principalement en français et celui des écoles protestantes, à une ou deux exceptions près, en anglais. Les différences de religion et de langue sont accentuées de part et d'autre par des différences dans les programmes d'études et dans la formation du personnel enseignant, appuyées elles-mêmes sur des facteurs culturels, sociaux et religieux particuliers à l'un et à l'autre des deux groupes ethniques qui constituent la population de la province. On a vu que ces différences, dans le secteur public, ont été reconnues ou encouragées par la création de structures administratives distinctes.

Secteur public et secteur privé

70. Si on tente de répartir tous les établissements et les effectifs scolaires du Québec entre le secteur public et le secteur privé, on peut attribuer au premier environ 7,600 maisons d'enseignement, plus de 54,000 professeurs, et quelque 1,185,000 élèves réguliers, soit 88% du total des inscriptions; et au second, 1,200 maisons d'enseignement, environ 16,000 professeurs, et près de 165,000 élèves réguliers. Sur les 1,185,000 élèves du secteur public, 900,000 environ, c'est-à-dire plus de 76% suivent des classes de niveau primaire ou des classes maternelles, et 280,000, c'est-à-dire 24%, des classes de niveau secondaire. Dans le secteur privé, la proportion est à peu près renversée, et sur les 165,000 élèves relevant de ce secteurs, 45,000 seulement, soit 27% sont au niveau primaire et 120,000, soit 73%, à des niveaux supérieurs. Ces chiffres font bien voir que l'enseignement public, avec plus de 95% des effectifs du niveau primaire, occupe une place prépondérante à ce niveau. Tous les effectifs de l'enseignement public dépassant le niveau primaire sont concentrés dans les quatre ou cinq premières années du niveau secondaire. À cet échelon, où il a plus que doublé ses effectifs au cours des cinq dernières années et compte aujourd'hui près de 80% des élèves, l'enseignement public prend une importance qu'on ne peut plus sous-estimer. Le secteur privé, dispensant une part de plus en plus faible de l'enseignement secondaire du premier cycle, est encore presque le seul à offrir l'enseignement secondaire du second cycle. Il donne enfin, à l'exclusion pour ainsi dire entière du secteur public, l'enseignement universitaire proprement dit. Ajoutons que le secteur privé a vu lui aussi ses effectifs augmenter en même temps que ceux du secteur public. Au niveau primaire, on note une diminution de 6,000 élèves depuis 1956; mais l'augmentation, importante au secondaire, a été extrêmement marquée au niveau universitaire.

II

Secteur public

Écoles publiques du secteur catholique

71. Le secteur public de l'enseignement se compose principalement des écoles établies et entretenues par les corporations scolaires. Elles régissent des écoles, en principe ouvertes à tous, dénommées écoles publiques ou écoles sous le contrôle des commissaires ou syndics. Dans le Québec, les corporations scolaires sont très nombreuses proportionnellement à la population étudiante. Du côté catholique, près de 1,500 corporations scolaires ayant à leur service un personnel de quelque 45,000 enseignants reçoivent, dans près de 7,000 écoles primaires et secondaires, plus de 1,030,000 élèves. Les classes maternelles et les sept degrés du cours primaire réunissent près de 820,000 enfants, et les quatre ou cinq degrés du secondaire, plus de 200,000. Les classes maternelles ne sont pas nombreuses: on y trouve à peine 2,000 enfants. Les quelque 2,000 écoles secondaires offrent généralement les deux principales sections que comporte aujourd'hui le programme secondaire catholique, la section générale et la section scientifique; mais beaucoup d'entre elles, surtout à la campagne, ne donnent encore que les deux premières années du cours qui, dans ces deux sections, est de quatre années. Une soixantaine d'écoles publiques seulement, toutes situées dans les villes, offrent en outre la section classique, c'est-à-dire les quatre premières années du cours classique, tandis qu'un nombre également limité d'écoles offrent la section commerciale et la douzième année scientifique spéciale. Deux autres sections prévues à ce programme, la section agricole, destinée aux garçons et la section arts familiaux destinée aux filles, ne recrutent qu'une poignée d'élèves dans toute la province. Les sections scientifiques, y compris la 12e, comptent plus de 50% des inscriptions au secondaire public et la section générale, près de 40%. Les sections classiques et les sections spéciales réunissent à peine 7,000 élèves, dont 80% sont des garçons.

Enseignement catholique de langue anglaise

72. La plupart des corporations scolaires catholiques, là où les catholiques d'expression anglaise sont assez nombreux, organisent, pour les enfants de ce groupe, l'enseignement dans leur langue maternelle. Aujourd'hui plus de deux cents de ces écoles catholiques donnent entièrement l'enseignement en anglais, tandis qu'une centaine d'autres ont une ou plusieurs classes anglaises. Les écoles complètement anglaises se trouvent dans la proportion de 85% en milieu urbain, principalement à Montréal et dans les municipalités avoisinantes. Au nombre des écoles anglaises, il y a aujourd'hui 122 high schools, dont 92 donnent les quatre années du cours secondaire. Les écoles en partie françaises et en partie anglaises

sont plus nombreuses en milieu rural qu'en milieu urbain. Les écoles et classes anglaises comptent un personnel enseignant de plus de 2,500 membres. Elles recrutent au-delà de 65,000 élèves dont les quatre cinquièmes environ au niveau primaire; ce nombre inclut ceux des Néo-Canadiens qui ont adopté l'anglais comme langue d'enseignement. Les écoles catholiques de langue anglaise ont leur propre programme d'études au primaire et au secondaire. Au secondaire, tous les élèves sont groupés pour les deux premières années dans le même cours, celui de la section générale. Pour les deux dernières années, le cours se répartit entre trois sections, la section générale, la section commerciale et la section dite « college preparatory ». Cette dernière section, comme son nom l'indique, prépare au « college » universitaire et les élèves qui réussissent à l'examen final peuvent être acceptés par les universités de langue anglaise. Une douzième année dite « Arts and Science » et qui correspond à la première année du « college » est offerte par une dizaine d'écoles catholiques de langue anglaise.

Personnel enseignant catholique

73. Le personnel de direction et le personnel enseignant des écoles publiques pour les catholiques comprennent 45,000 personnes et représentent presque les deux tiers du corps enseignant de la province; il se compose d'environ 20% d'hommes et 80% de femmes. Les trois quarts des enseignants sont des laïcs et un quart, des religieux. Environ trois enseignants sur quatre enseignent au niveau primaire; à ce niveau 90% du personnel enseignant est féminin, et le personnel laïque représente 85% des effectifs. Au niveau secondaire, environ 60% du personnel enseignant est féminin et le personnel laïque représente 55% des effectifs. Un peu moins d'un enseignant sur trois exerce sa fonction dans les écoles rurales. Près de 30% de l'ensemble du personnel n'a pas plus de 3 ans d'expérience dans l'enseignement; cette proportion s'élève à 40% en milieu rural, mais à 25% seulement en milieu urbain. Près de 30% de l'ensemble, d'autre part, a plus de 15 ans d'expérience; la moyenne générale est de 11.5 ans. C'est le personnel féminin laïque dont la moyenne d'expérience est la moins élevée. Près de 10% de tous les enseignants n'ont pas le certificat de compétence exigé par la loi; par ailleurs, plus de 10% des enseignants possèdent, outre leurs brevets, des diplômes universitaires. Depuis la suppression en 1939 du bureau central des examinateurs catholiques, le seul moyen d'obtenir le brevet requis pour enseigner dans les écoles publiques est le cours des écoles normales. On compte dans le Québec 114 établissements pour la formation du personnel enseignant, soit 80 écoles normales, 32 scolasticats-écoles normales et deux écoles normales spéciales pour l'enseignement aux sourds et aux aveugles. Au total, ces institutions réunissent 1,500 professeurs et plus de 9,600 élèves, dont 600 frères et 400 soeurs dans les scolasticats-écoles normales. Une cinquantaine d'écoles normales

ont moins de 100 élèves et les deux écoles normales spéciales ne comptent que quelques professeurs et une douzaine d'élèves. Sur les 80 écoles normales proprement dites, 10 seulement dépendent entièrement du gouvernement provincial au point de vue financier et pédagogique; toutes les autres relèvent du gouvernement au point de vue pédagogique mais appartiennent à des communautés religieuses et sont subventionnées à des degrés variables par l'autorité centrale. Quant aux porteurs de brevets ou certificats obtenus à l'étranger, ils peuvent être admis à l'enseignement par l'autorité centrale qui accorde aussi, dans des circonstances particulières, des certificats temporaires à des enseignants qui ne possèdent pas encore le brevet voulu. Enfin, aux termes d'un accord conclu il y a quelques années, certaines écoles normales universitaires octroient aux porteurs du brevet A un baccalauréat en pédagogie, et en contrepartie certaines écoles normales octroient le brevet A aux diplômés de ces écoles, ce qui leur donne accès à l'enseignement dans les écoles publiques sans qu'ils aient à faire un stage dans une école normale.

Écoles publiques du secteur protestant

74. On compte environ 225 corporations scolaires desservant la population protestante. À la suite du mouvement de centralisation, certaines de ces corporations ont cessé d'avoir des écoles et assurent l'instruction des enfants qui leur sont confiés au moyen d'accords avec les corporations scolaires avoisinantes. Les corporations scolaires protestantes contrôlent quelque 330 écoles, dotées d'un personnel enseignant de près de 5,000 membres, dans lesquelles on relève plus de 115,000 inscriptions, dont environ 20% sont des enfants de religion judaïque. Dans les classes maternelles et les sept premières années du cours primaire, les écoles protestantes comptent plus de 82,000 enfants, c'est-à-dire environ 10% de l'inscription dans les écoles catholiques. Les quatre ou cinq premiers degrés du cours secondaire des écoles protestantes comptent environ 33,000 élèves, soit 16% du niveau équivalent dans les écoles catholiques. Les classes maternelles sont plus nombreuses dans les écoles protestantes que dans les école catholiques: on y trouve au delà de 5,000 enfants. L'école secondaire protestante offre un cours de quatre années réparti entre trois sections, à l'intérieur desquelles s'offrent diverses options. Suivant les options choisies, les quatre années de ce cours dans deux des trois sections conduisent à l'exament pour le « High School Leaving Certificate » par lequel on peut accéder à l'université. Quelques écoles secondaires protestantes offrent une douzième année qui correspond à la première année du cours universitaire. Toutes les écoles protestantes sauf quelques high schools sont mixtes.

Personnel enseignant protestant

75. Dans les écoles publiques du secteur protestant, le personnel enseignant est entièrement laïque. Il comprend 27% d'hommes et

73% de femmes, ce qui correspond à la répartition moyenne du personnel enseignant des écoles publiques au Canada. Huit pour cent de ce personnel enseigne dans les écoles rurales, et 92% dans les écoles urbaines; les quelque 130 écoles de Montréal et de la banlieue emploient à elles seules, près de 70% du personnel enseignant. Comme dans le secteur catholique, près de 30% de tout le personnel enseignant n'a pas plus de 3 ans d'expérience dans l'enseignement. Toutefois, même si les instituteurs protestants de plus de 15 ans d'expérience ne représentent, dans l'enseignement, qu'un peu moins de 29% de l'ensemble, la moyenne générale est supérieure à 10 ans. La moyenne d'expérience du personnel féminin protestant équivaut à peu près à celle du personnel masculin. Près de 80% des enseignants possèdent des brevets et plus du quart de ces brevets permettent d'enseigner au niveau secondaire. De plus, près de 30% de tout le personnel possède, outre le brevet d'école normale, un diplôme décerné par une université; parmi les instituteurs masculins, cette proportion dépasse les deux tiers. Environ 20% des instituteurs ou institutrices n'ont pas le brevet de compétence exigé par la loi, mais plus de la moitié de ceux qui n'ont pas de brevet sont porteurs de diplômes pédagogiques ou autres. Les enseignants des écoles primaires et secondaires sont formés dans deux institutions, l'Institute of Education qui est incorporé à la Faculty of Arts and Science de l'Université McGill, et le département de pédagogie de l'Université Bishop's. Cette dernière ne prépare qu'un très petit nombre d'instituteurs; la très grande majorité des étudiants se trouvent à l'Institute of Education de McGill qui compte 900 étudiants et près de 50 professeurs. C'est le bureau central des examinateurs protestants qui détermine les conditions d'admission et décerne les brevets d'enseignement. Ce bureau octroie aussi les brevets aux candidats à l'enseignement venant de l'extérieur de la province.

Enseignement familial

76. Les instituts familiaux tombent sous le contrôle pédagogique de l'autorité centrale du Comité catholique et du département de l'Instruction publique. À l'exception de trois qui ont été créés par des corporations scolaires, tous les autres appartiennent à des communautés religieuses et reçoivent une aide de l'État. Le diplôme supérieur d'enseignement ménager et d'éducation familiale qu'ils décernent permet d'enseigner les arts ménagers et familiaux dans les écoles publiques. Les instituts familiaux participent à l'enseignement général et, d'une certaine manière, de l'enseignement spécialisé, car ils se sont assigné pour programme de préparer la femme à son rôle dans la famille et la société. On trouve au total 47 instituts familiaux, qui sont presque tous des pensionnats. On doit y rattacher l'institut de Pédagogie familiale dont le cours conduit au baccalauréat en pédagogie familiale de

l'université de Montréal. Deux écoles de spécialisation, l'une en couture et l'autre en art culinaire, fonctionnent en liaison avec ces institutions et sous la même autorité pédagogique centrale. Le personnel enseignant de tous ces établissements, qui compte environ 700 professeurs, est religieux dans la proportion de 85%. Le nombre des élèves dépasse 3,500.

Enseignement spécialisé

77. On peut répartir tout l'enseignement spécialisé qui se donne dans la province en trois grandes sections: enseignement technique industriel, enseignement agricole, enseignement artistique. Le premier groupe englobe environ 60 établissements administrés par le gouvernement provincial à l'intention des élèves qui ont terminé le cours primaire, ou terminé le tout ou une partie du cours secondaire ou fait des études équivalentes. Ces établissements, dont le personnel enseignant est d'environ 1,700 membres, préparent à plus de 70 techniques ou métiers différents. Ils reçoivent en cours réguliers du jour près de 18,000 élèves et en cours du soir, au delà de 18,000. Cinquante-cinq établissements donnent, principalement aux élèves sortant de l'école primaire, des cours de métier d'une durée de deux ans destinés à la formation de la main-d'oeuvre spécialisée. Viennent ensuite onze instituts de technologie pour la formation de techniciens de l'industrie par un cours de 3 ans. Tous ces établissements sont non-confessionnels. On y enseigne presque partout en français seulement, mais il existe des classes anglaises dans certaines écoles: le recrutement des élèves se fait surtout dans la population française. Soulignons qu'on a établi, en collaboration avec le ministère du Travail, quatorze centres d'apprentissage pour la préparation à divers métiers. Plusieurs autres ministères, ceux de la Chasse et de la Pêche, de l'Industrie et du Commerce, des Ressources naturelles, des Terres et Forêts et le département du Procureur général donnent différents enseignements spécialisés. Il existe enfin un vaste réseau d'écoles privées dont il sera question plus loin. L'enseignement agricole, qui constitue la deuxième section dans l'enseignement spécialisé, est assuré par le ministère de l'Agriculture, à deux exceptions près: enseignement agricole qui se donne dans quelques écoles publiques et enseignement supérieur dispensé par les universités. Quatorze écoles moyennes et régionales d'agriculture offrent, pendant la saison d'hiver, à des élèves qui ont atteint l'âge de 16 ans et terminé au moins le cours primaire, un cours réparti sur deux ans. Cinq orphelinats agricoles, une école de laiterie et de fromagerie et une école de poterie relèvent également du budget de l'État. Sans compter les orphelinats agricoles, ces écoles d'agriculture ont environ 160 professeurs et près de 1,200 élèves réguliers. En troisième lieu, le gouvernement provincial régit une école des Beaux-Arts et une école d'Architecture dans chacune des deux villes de Montréal et de Québec, et un Conservatoire de Musique et d'Art dramatique à Montréal et à Québec.

Éducation spéciale

78. Une centaine d'établissements s'occupent des enfants abandonnés, négligés ou qui ne peuvent être éduqués normalement. Il existe soixante-quinze institutions d'assistance publique, pour la plupart des internats, appartenant à des communautés religieuses, mais liées par un contrat avec l'État, aux termes duquel celui-ci rembourse les frais de logement, d'entretien et d'éducation, qui reçoivent principalement les enfants abandonnés, ou souffrant du milieu où ils vivent. Ces établissements dispensent à ces cafants l'enseignement primaire et, dans une certaine mesure, l'enseignement secondaire, suivant le programme des écoles publiques. En fait, quelques institutions ne font qu'héberger les enfaats, qui étudient à l'école publique du voisinage. Ces établissements qui utilisent les services d'environ 400 professeurs, religieux pour plus de la moitié, accueillent au-delà de 10,000 élèves. Treize écoles de protection, dont six pour les garçons et sept pour les filles, la plupart dirigées aussi par des religieux ou des religieuses, mais entièrement entretenues aux frais de l'État, s'occupent de la rééducation des inadaptés et des délinquants, qui y sont admis sur décision des tribunaux. On y dispense au besoin l'enseignement primaire mais surtout l'enseignement secondaire et la formation professionnelle. Ces écoles ont une centaine de professeurs et environ 2,000 élèves. Huit institutions pour déficients mentaux éducables fonctionnent aux frais de l'État; ces internats comptent plus de 50 éducateurs et environ 850 élèves. Enfin sept écoles spéciales, dont deux pour aveugles, trois pour les sourds-muets, une pour les épileptiques et une pour les caractériels ont près de 100 professeurs et plus de 1,000 élèves. Cinq centres de sociopédagogie comptant 270 élèves, forment des éducateurs pour les écoles de protection et divers services de protection de la jeunesse.

III

Secteur privé

Éléments principaux du secteur privé

79. On a vu plus haut que si, en termes d'effectifs scolaires, le secteur privé n'a pas une importance numérique considérable par rapport à l'ensemble du secteur public, il recrute quand même une bonne part des effectifs du niveau secondaire et la quasi-totalité des effectifs du niveau supérieur. C'est indiquer du même coup l'importance de son rôle dans l'enseignement d'aujourd'hui. Du côté catholique et français, le secteur privé a eu traditionnellement un rôle-clé dans la structure de l'enseignement. Il fut en effet pendant longtemps le seul à offrir, grâce au collège classique, l'enseignement secondaire qui conduisait à l'université. Depuis que l'enseignement secondaire a été réorganisé dans les écoles publiques

catholiques et poussé en certains cas jusqu'à la douzième année, il est devenu possible aux meilleurs élèves des cours secondaires publics d'accéder directement à l'université, grâce à l'établissement d'années préparatoires dans diverses facultés ou écoles universitaires. Toutefois les collèges classiques continuent d'offrir la seule voie d'accès à certaines facultés et sont encore le réservoir où les universités catholiques recrutent plus de la moitié de leurs étudiants. Du côté protestant, le rôle de l'enseignement privé au niveau secondaire est à peu près négligeable. Les high schools mis sur pied par les corporations scolaires constituent presque l'unique voie d'accès à l'université. Il convient de noter que les universités de langue anglaise offrent, dans les « colleges » attachés à leurs facultés des arts, les études du deuxième cycle de niveau secondaire conduisant au baccalauréat.

Secteur privé – niveau primaire et secondaire

80. Le secteur privé, du côté catholique, groupe plus de 300 écoles indépendantes de niveau préscolaire et primaire, dotées de plus de 1,400 professeurs. Ces écoles recrutent environ 40,000 élèves à peu près également répartis entre filles et garçons. Au niveau secondaire, on trouve, du côté catholique, dans 500 maisons d'enseignement près de 7,000 professeurs et 64,000 élèves. Dans ce groupe, environ 400 établissements, qui comptent plus de 2,500 professeurs et réunissent près de 28,000 élèves, offrent généralement les quatre années du niveau secondaire, général ou classique, et, dans un petit nombre de cas, la douzième année. Une centaine d'autres maisons se consacrent presque entièrement au cours classique: une soixantaine de collèges classiques de garçons, 20 collèges classiques de filles, 25 séminaires pour religieux et 5 collèges modernes. La plupart de ces maisons offrent les huit années du cours classique qui conduisent au baccalauréat ès arts mais quelques-unes, seulement les quatre dernières années de ce cours. Ensemble, avec près de 4,500 professeurs, elles reçoivent plus de 36,000 élèves, dont environ 31,000 garçons et 5,000 filles. Du côté protestant ou chez les non-catholiques de langue anglaise on ne trouve que 18 écoles de niveau primaire avec quelque 200 professeurs et 5,500 élèves et une vingtaine d'écoles de niveau secondaire comptant un centaine de professeurs et un peu moins de 2,000 élèves. Plusieurs de ces écoles sont non-confessionnelles. Il reste à mentionner, pour compléter le tableau du secteur privé à ce niveau, l'existence d'environ 300 écoles qu'on peut appeler professionnelles et qui comprennent, d'une part, un peu plus d'une centaine d'écoles d'affaires ou collèges commerciaux avec environ 550 professeurs et au-delà de 8,000 élèves du jour et autant d'élèves du soir; et, d'autre part, quelque 200 écoles de formation professionnelle diverse qui groupent un personnel enseignant de plus de 1,000 personnes et près de 24,000 élèves, dont environ 9,000 en cours du jour et près de 15,000 en cours du soir.

Secteur privé – niveau supérieur

81. L'enseignement universitaire est dispensé dans le Québec par six universités, par une quinzaine d'écoles universitaires ayant leur administration propre mais pour la plupart affiliées aux universités, et par plus d'une vingtaine de grands séminaires catholiques et quatre séminaires de théologie protestante. Parmi les universités, trois sont catholiques et de langue française, l'université Laval, l'université de Montréal, et l'université de Sherbrooke. Constituées par des chartes civiles accordées, celles de Laval en 1852, celle de Montréal en 1920, et celle de Sherbrooke en 1954, ces universités sont régies également par des chartes pontificales accordées en 1876, 1927 et 1957. Elles comptent quelque 3,500 professeurs et des effectifs d'environ 18,000 étudiants aux cours réguliers du jour de niveau universitaire proprement dit, c'est-à-dire exclusion faite des quatre dernières années du cours classique dans les collèges affiliés. Les autres universités sont de langue anglaise et toutes trois non-confessionnelles: ce sont l'université McGill, fondée en 1821, l'université Bishop's, fondée en 1853, et l'université Sir George Wiilliam's dont la constitution ne remonte qu'à 1948. Pour leur part ces universités comptent plus de 1,300 professeurs et près de 12,000 étudiants aux cours réguliers du jour, y compris les élèves des « colleges ». Les écoles universitaires ayant leur administration propre mais affiliées aux universités se rattachent presque toutes aux universités catholiques. Seule l'école d'agriculture du collège Macdonald est affiliée à l'université McGill. Parmi les écoles affiliées aux universités catholiques, quelques-unes n'offrent que les premières années du cours de commerce ou de génie. Ne conduisent point non plus à des diplômes trois écoles de niveau supérieur non affiliées aux universités : les deux écoles d'architecture de Montréal et Québec et le Collège militaire royal de St-Jean. Toutes ces écoles de niveau supérieur comptent dans l'ensemble quelque 700 professeurs et plus de 5,000 élèves aux cours réguliers du jour. Les grands séminaires catholiques ont pour leur part plus de 200 professeurs et quelque 800 élèves et les séminaires protestants de théologie, une vingtaine de professeurs et une centaine d'élèves. À l'exception de quelques écoles établies et maintenues par l'État provincial, comme l'école supérieure des Pêcheries, l'Ecole des Hautes Études commerciales, l'École polytechnique, ou par l'État fédéral, comme le Collège militaire royal de St-Jean, tous les établissements universitaires qu'on trouve dans le Québec sont indépendants et doivent leur existence à des initiatives extérieures à l'État.

Conclusion

82. Ce chapitre fait ressortir l'ampleur du système scolaire de la province, l'accroissement rapide des effectifs surtout dans le secteur public, la diversité des services offerts aux étudiants. Mais, cette rapide énumération permet aussi de constater les dédoublements, les multiples juridictions s'exerçant aux mêmes

niveaux d'enseignement ou dans les mêmes cours d'études, les déficiences dans la qualification du personnel enseignant et dans la coordination des cours. Ces constatations objectives ont orienté les réformes que la Commission propose dans la suite de son rapport.

CHAPITRE IV

LA SOCIÉTÉ D'AUJOURD'HUI ET L'ENSEIGNEMENT

Universalité de la crise de l'enseignement

83. Les problèmes de l'enseignement n'ont peut-être jamais occupé une place aussi importante dans l'opinion publique. Dans les pays sous-développés ou en voie de développement, on cherche par tous les moyens à organiser l'enseignement de base pour toute la population et à assurer au moins à une élite un enseignement supérieur. Dans les pays industrialisés, on repense l'enseignement en fonction des besoins nouveaux, on remet en question les programmes et les structures administratives et pédagogiques, on tente des expériences, on cherche des voies nouvelles. Partout on a compris que la société d'aujourd'hui, et plus encore celle de demain, posent à l'enseignement des exigences sans précédent. Pour que la civilisation moderne progresse, ce qui est pour elle une condition de survie, il est devenu nécessaire que tous les citoyens sans exception reçoivent une instruction convenable et que le grand nombre bénéficie d'un enseignement avancé. On peut donc dire que la crise de l'enseignement s'inscrit dans le cadre d'une vaste crise de civilisation. C'est un monde nouveau en voie d'élaboration qui se cherche lui-même à travers les réformes scolaires proposées de toutes parts. Dans ce monde, quatre grands ordres de problèmes se posent à l'enseignement: une véritable explosion scolaire, la révolution scientifique et technologique présentement en cours, de profondes transformations dans les conditions de vie et une évolution rapide des idées. C'est ce que fera voir ce chapitre, qui montrera en terminant comment l'enseignement d'aujourd'hui tente de relever le défi.

I

Explosion solaire

Explosion scolaire

84. Le cri d'alarme s'est fait entendre, il y a peu d'années, devant la montée des problèmes: énorme vague d'étudiants à l'as-

saut des écoles, collèges et universités; insuffisance manifeste de bâtiments, laboratoires, bibliothèques et personnel enseignant; besoins urgents d'agrandir, de construire; nécessité de recruter, importer et former des enseignants. Cette « explosion scolaire », bien peu de pays s'y étaient préparés par des plans d'ensemble sûrs et efficaces. Partout on doit maintenant recourir à des moyens de fortune: on improvise des locaux, on recrute à la hâte du personnel mal préparé, on pousse les instituteurs des classes élémentaires vers les classes secondaires, on comble les postes administratifs — direction des études ou des institutions — en enlevant à l'enseignement d'excellents professeurs. Le risque est grand, dans cette situation, de sacrifier et les étudiants et le niveau des études, d'épuiser le personnel enseignant, d'aboutir à toutes sortes d'injustices et d'incohérences. Dans le Québec seulement, le nombre d'étudiants réguliers a doublé en quinze ans, passant de 660,000 en 1945 à 1,350,000 en 1962. Les problèmes que cela pose sont multiples[1].

Natalité et immigration

85. La première cause de cette augmentation des effectifs scolaires est la poussée démographique résultant du taux élevé des mariages et des naissances qui a accompagné et suivi la dernière guerre mondiale; les démographes avaient prévu cette hausse, mais n'avaient pu s'imaginer qu'elle se maintiendrait aussi longtemps. Ainsi, dans le Québec, le taux de natalité a atteint son niveau le plus élevé en 1947, 31.1 naissances pour 1000 habitants; progressivement abaissé ensuite, il conserve encore un niveau moyen assez élevé: 30.0 pour 1000 de 1951 à 1955 et 28.7 pour 1000 de 1956 à 1960. On prévoit que ce taux continuera à baisser. Mais en chiffres absolus le nombre des naissances ira en augmentant au cours des vingt prochaines années: on prévoit qu'il passera de 138,000 pour l'année 1960, à environ 175,000 en 1970 et 220,000 en 1980. C'est pourquoi la poussée démographique exercera une pression sur les écoles durant encore quinze ou vingt ans. Un deuxième facteur, l'immigration, a contribué à l'augmentation des populations. La province de Québec a reçu 400,000 immigrants depuis 1945. Les effets immédiats ou lointains de cet influx ne sont pas uniquement d'ordre démographique; l'adaptation et l'intégration de ces Néo-Canadiens a exigé, surtout à Montréal, la spécialisation de classes et parfois d'écoles entières.

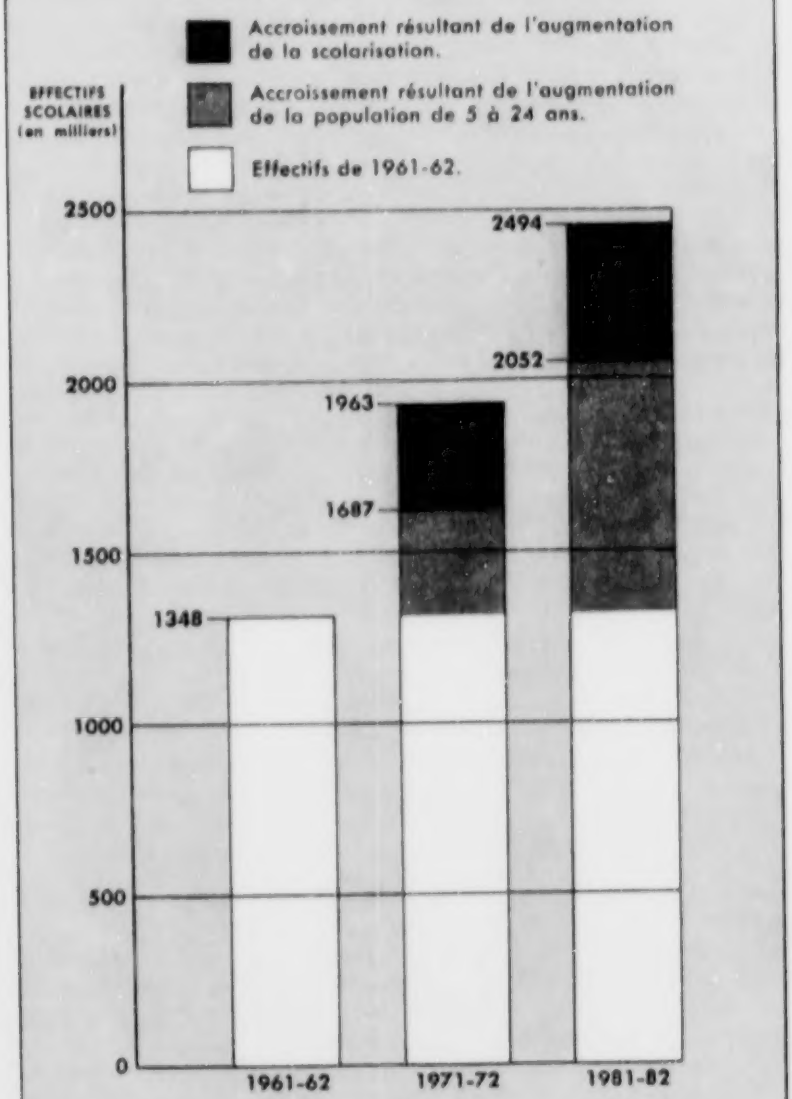
Scolarité accrue des jeunes et des adultes

86. A la natalité plus élevée et à l'immigration sont venus s'ajouter le désir et le besoin, chez les parents et les écoliers, d'une scolarité plus longue. Ce facteur entraîne un accroissement de population scolaire au niveau secondaire. Les jeunes de 13 à 16 ans

(1) Les données et prévisions démographiques utilisées dans ce chapitre sont empruntées en majeure partie à l'étude faite pour notre Commission par deux démographes, MM. Jacques Henripin, de l'université de Montréal, et Yves Martin, de l'université Laval.

Tableau
No 3

EFFECTIFS SCOLAIRES GLOBAUX, PROVINCE DE QUÉBEC, 1961-62, 1971-72 ET 1981-82.



SOURCE : Jacques Henripin et Yves Martin.
Perspectives d'accroissement de la population de la province de Québec et de ses régions et prévision des effectifs scolaires (hypothèse moyenne), tableau 2.42, p. 180.

fréquentaient les classes secondaires et techniques dans la proportion de 44% en 1954-55; aujourd'hui cette proportion est passée à 65%. Les effectifs ont doublé en six ans, passant de 130,000 à 262,000; jamais on n'avait dû faire face à une aussi forte augmentation en si peu de temps. Diverses causes y ont contribué, jouant toutes à la fois: la scolarité obligatoire, les mesures pour abaisser le coût des études ou les rendre gratuites, l'élévation du niveau de vie qui a permis aux familles de laisser les enfants à l'école. D'autre part, la récession économique a gardé dans les écoles des jeunes gens incapables de trouver un emploi. Ajoutons que l'opinion se répand de plus en plus qu'une bonne instruction permet de mieux gagner sa vie dans la société technologique actuelle; des jeunes gens et des adultes reviennent même aux études après s'être rendu compte, dans leur emploi, qu'ils n'étaient pas assez qualifiés. Les prévisions n'avaient pas tenu compte de ces divers facteurs. La vague scolaire atteint aujourd'hui l'université, dont la population s'est accrue d'environ 7% par année au cours des cinq dernières années.

Nécessité de la planification

87. Dans le Québec, comme dans tous les pays, la proportion de la population de 5 à 24 ans dans les écoles continuera d'augmenter; de 64% aujourd'hui, on prévoit qu'elle pourrait atteindre 78% en 1981. Ce qui signifie que la population scolaire doublera ou presque d'ici 1981. Au niveau universitaire, en donnant à ce terme un sens restrictif, on prévoit que les effectifs auront doublé en 1971 et triplé en 1981[2]. Ces chiffres indiquent l'absolue nécessité d'une planification rationnelle pour faire face à la situation. Le système d'enseignement de la province doit, comme celui des autres pays, évaluer suffisamment à l'avance les besoins futurs et se préparer immédiatement à y répondre. Il faut mettre en place des organismes chargés de prévoir et de planifier, et des structures administratives efficaces pour exécuter les décisions.

II

Révolution scientifique et technologique

Progrès de la science et de la technique

88. Durant les cent dernières années, la science a accompli plus de progrès qu'au cours des mille années précédentes. La connaissance humaine a fait des bonds prodigieux dans tous les secteurs, biologie, physique, sciences de l'homme, sciences de la nature, mathématiques pures ou sciences appliquées. La pensée scientifique s'est transformée et se transforme à un rythme accéléré; laboratoires et centres de recherche rivalisent et collaborent. On prétend — bien que cela soit difficile à démontrer — que la somme des connaissances double

(2) Si on définit l'université à la manière anglo-saxonne, en y incluant l'enseignement sous-gradué, les effectifs étudiants pourraient tripler d'ici 1970-71. (Cf. Edward F. Sheffield, dans *Inscriptions aux universités et collèges canadiens jusqu'en 1970-71*. Publication de la Fondation des universités canadiennes. Ottawa, 1961.)

à chaque décennie. Celui qui parcourt les revues scientifiques dans une bibliothèque universitaire peut constater la multiplicité des travaux de recherche qui s'accomplissent dans chacune des sciences au cours d'une seule année. Les découvertes se concrétisent dans des innovations techniques utilisables dans l'industrie, le commerce ou la vie de tous les jours. L'ère technologique où nous entrons va étendre plus loin et plus profondément cet empire de la technique et de la science sur la vie individuelle et la vie sociale. La civilisation moderne s'engage dans une évolution sans commune mesure avec ce qu'on a pu connaître jusqu'ici.

Le Québec pré-industriel

89. Pour constater l'impact de ces transformations sur la société et sur l'enseignement, on doit les replacer dans le cadre de l'évolution économique et technique de la province de Québec. Il y a cent ans, peu avant la Confédération, l'économie de la province était agricole et artisanale; l'agriculture employait 50% de la population active et la petite entreprise industrielle, 20%; le reste de la main-d'oeuvre se dispersait dans les emplois commerciaux et domestiques, les professions libérales et quelques autres occupations. La liste des établissements industriels de l'époque est intéressante à parcourir; ceux qui emploient le plus de gens sont les scieries, puis les cordonneries, les forges, les ateliers de confection, la charpenterie et la menuiserie, les chantiers maritimes. Il s'agit là de « manufactures » au sens propre, c'est-à-dire d'ateliers où l'on travaille à la main, avec l'aide de quelques machines rudimentaires, mais surtout avec l'outil; les anciens métiers artisanaux s'y allient aux premières formes de l'activité industrielle; le produit ouvré dépend davantage de la perfection du travail manuel de l'individu que de l'organisation du travail pour une masse d'employés. L'instruction n'était pas nécessaire dans ces métiers; il y fallait de la force physique, de la dextérité, un certain entraînement acquis durant l'apprentissage auprès des artisans. L'économie, à cette étape technologique, pouvait facilement utiliser une population peu instruite ou illettrée. Le recensement de 1871 nous apprend que, dans le Québec, 40% des hommes de plus de vingt ans ne savaient ni lire ni écrire. La structure économique du temps n'en exigeait pas davantage; mais ce faible niveau d'instruction a pu retarder l'évolution subséquente de la province.

Révolution industrielle

90. Les deux guerres mondiales ont déclanché ou accéléré, dans le Québec, des développements industriels, des progrès scientifiques et techniques, des brassages de populations et d'idées; l'industrialisation, amorcée à la fin du XIXe siècle, s'est accentuée et diversifiée; le développement des moyens de transport et de l'énergie hydro-électrique a accompagné celui de diverses industries: textile, pâtes et papier, aluminium, produits chimiques. Les emplois ont augmenté, se sont différenciés: le métier traditionnel,

où l'artisan confectionnait à lui seul un objet fini, a éclaté, pour aboutir au travail en miettes, à la chaîne, en série. Le métier complet s'est fragmenté en tâches partielles. D'autre part, l'agriculture occupe aujourd'hui moins de 15% de la population active. Le chiffre absolu de la population agricole baisse également, la mécanisation des fermes ayant accru la productivité et libéré une partie de la main-d'oeuvre. Depuis 75 ans, la révolution industrielle a multiplié les emplois et endigué l'émigration vers les États-Unis qui avait résulté, à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, de l'engorgement des campagnes. Aujourd'hui, sur quatre fils de cultivateurs, un seul reste à la ferme, les autres s'en vont vers les industries et vers la ville.

Conséquences de la mécanisation et de l'automatisation

91. Les tâches fractionnées du travail à la chaîne n'exigeant pas d'autre formation qu'un bref apprentissage de quelques heures, l'industrie, au stade de la production en série, a pu utiliser en abondance et à bon marché les travailleurs peu instruits ou peu spécialisés. Mais le progrès industriel change ces conditions. La mécanisation croissante et récemment l'automatisation de l'usine exigent un personnel qualifié et instruit. La machine, qui a d'abord fractionné l'ancien métier en multiples tâches, regroupe aujourd'hui et perfectionne ces tâches, et refait de façon différente l'unité des métiers traditionnels. Cette réunification réclame du travailleur une autre sorte de formation, non plus manuelle mais intellectuelle: il lui faut connaître l'opération en cours, les facteurs en jeu, les possibilités et les limites de la machine qu'il dirige, surveille ou contrôle. L'ouvrier, qui avait succédé à l'artisan, cède maintenant la place au technicien. Pour former un technicien, l'apprentissage de quelques heures ne suffit pas; une éducation générale assez poussée est nécessaire à la base. C'est pourquoi les exigences d'admission aux écoles de métiers et aux instituts de technologie s'élèvent progressivement. La récente récession, durant l'hiver de 1961, a réduit au chômage 33% des journaliers, manœuvres et ouvriers non spécialisés. Dès que le marché devient saturé, les travailleurs sans compétence professionnelle perdent leur emploi.

Multiplication des emplois non manuels

92. Cependant, une conséquence majeure de l'industrialisation à un stade avancé est la multiplication des emplois tertiaires, c'est-à-dire non manuels, professions libérales, services, travail de bureau, commerce, transports, etc. Tout pays qui s'industrialise, nous apprennent les économistes, connaît d'abord une baisse des emplois agricoles au profit des fonctions ouvrières; une fois ces dernières stabilisées, les occupations tertiaires montent en flèche. Démographes et économistes prédisent qu'avant longtemps, les agriculteurs représenteront au plus 5 à 10% et les ouvriers 10 à 15% de la population active, et que les emplois tertiaires occuperont la majorité, soit 70 à 80%, de la population. Le dé-

veloppement économique de la province de Québec semble suivre cette courbe: les emplois primaires diminuent rapidement les emplois secondaires demeurent assez stables, les emplois tertiaires se multiplient. C'est vrai de la société en général, c'est vrai à l'usine. La mécanisation et l'automatisation y exigent des cadres supérieurs plus nombreux; la programmation des opérations, l'organisation du travail, les services auxiliaires de la production (achat, vente, prévisions, etc.) requièrent de fortes équipes de spécialistes et de techniciens. En même temps, la vie sociale moderne, le confort plus répandu, l'instruction généralisée, les loisirs prolongés, la culture, les arts ont multiplié les emplois tertiaires déjà existants et en ont créé d'autres; on prétend que 25% des écoliers actuels rempliront, à l'âge d'homme, des fonctions pour le moment inconnues. On peut déjà constater que bien des gens travaillent aujourd'hui dans des domaines qui étaient totalement inconnus, ou du moins sans importance, il y a cinquante ans — automobile, cinéma, radio, aviation commerciale, télévision, électronique, etc. Le développement de ces domaines a fait naître une extrême variété d'emplois ou de postes nouveaux — mécaniciens, chauffeurs, techniciens de toutes sortes, annonceurs, réalisateurs, etc. Et dans le même espace de temps, nombre de professions ou de fonctions, comme celles de psychologues, économistes, démographes, anthropologues, sociologues, directeurs du personnel, directeurs des relations extérieures, avocats spécialisés en matière d'accidents d'automobiles, de droit aérien, de droit fiscal, chirurgiens s'occupant de chirurgie plastique ou esthétique, pour n'en nommer que quelques-unes, se sont créées de toutes pièces ou dégagées complètement d'anciennes professions.

Elévation du niveau de vie

93. Ce foisonnement des emplois tertiaires est lié à l'élévation du niveau de vie; ces fonctions surgissent, en effet, une fois comblées les nécessités premières: logement, vêtement, nourriture. Une population suffisamment riche éprouve des besoins plus raffinés, moins élémentaires. L'instruction est l'un de ces besoins qui se développent avec l'élévation du niveau de vie; mais elle est en même temps l'un des facteurs de cette élévation; elle serait ainsi tout à la fois cause et effet de l'accroissement des richesses. Un important colloque tenu en 1960 à Bellagio, en Italie, en arrivait à la conclusion suivante: « Le développement de l'éducation est donc en partie la conséquence de la richesse croissante de la société. La production accrue d'une économie en croissance rend possible le développement de l'éducation en libérant les ressources nécessaires. Mais l'éducation est en même temps un facteur essentiel du développement économique. Jusqu'à présent, on a surtout considéré l'éducation comme une dépense de consommation. À l'avenir, il

faudra surtout la regarder comme un investissement . . .»[1]. C'est là un changement complet de perspective. La société technologique, de par sa nature même, exigera des sommes considérables pour fins d'enseignement; mais ce sont plutôt des investissements que des dépenses; car l'enseignement conditionnera la survie et le progrès de chaque pays.

Exigences de l'enseignement dans la société moderne

94. On voit comment les progrès de la science et de la technique et l'évolution socio-économique qui en a résulté confèrent à l'éducation une importance toujours plus grande et constituent de fait le fondement de la société moderne. Il faut donc assurer à l'ensemble de la population un niveau d'instruction assez élevé, préparer des cadres pour tous les secteurs et se préoccuper surtout de donner une formation poussée à cette fraction croissante de la population destinée à servir dans le secteur tertiaire. Dans tous les domaines, le travailleur devra recevoir une formation professionnelle et technique assez large et polyvalente, qui lui permette de passer d'un emploi à l'autre suivant les changements technologiques. Il faudra prévoir enfin qu'un grand nombre d'adultes, aux différents niveaux de l'emploi, auront besoin d'une réadaptation professionnelle pour être en mesure de suivre l'évolution générale. Si ces conditions ne sont pas remplies, la vie économique risque de marquer le pas et la nation, de perdre son rang. Il faut par conséquent repenser l'enseignement selon un plan d'ensemble et reviser constamment ce plan à la lumière des changements en voie de s'opérer ainsi que de tous ceux qu'il est possible de prévoir. A cette fin, il est nécessaire de mettre en place un organisme de direction pédagogique assez puissant pour coordonner tous les efforts, assez souple pour effectuer cette coordination sans entraver la liberté d'initiative nécessaire à tout progrès et assez profondément enraciné dans tous les milieux intéressés à l'éducation pour que le système d'enseignement reste véritablement, comme il se doit, une entreprise collective.

III

Transformation des conditions de vie

Urbanisation du Québec

95. Les structures scolaires du Québec dans leurs grandes lignes se sont dessinées, entre 1845 et 1875, dans un milieu principalement rural. Le Québec, en 1871, ne comptait que cinq villes de plus de 5,000 habitants: Montréal, Québec, Trois-Rivières, Lévis et Sorel. Leur population globale, 186,000 habitants, constituait 15% seulement de la population de la province. Montréal, la plus grande de ces villes, ne comptait alors que 107,000 habitants;

(1) *Quelques aspects économiques du développement de l'éducation en Europe*, Bureau international des universités, Paris, 1961, page 11.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION RURALE ET URBAINE DE LA PROVINCE DE QUÉBEC DE 1901 À 1961

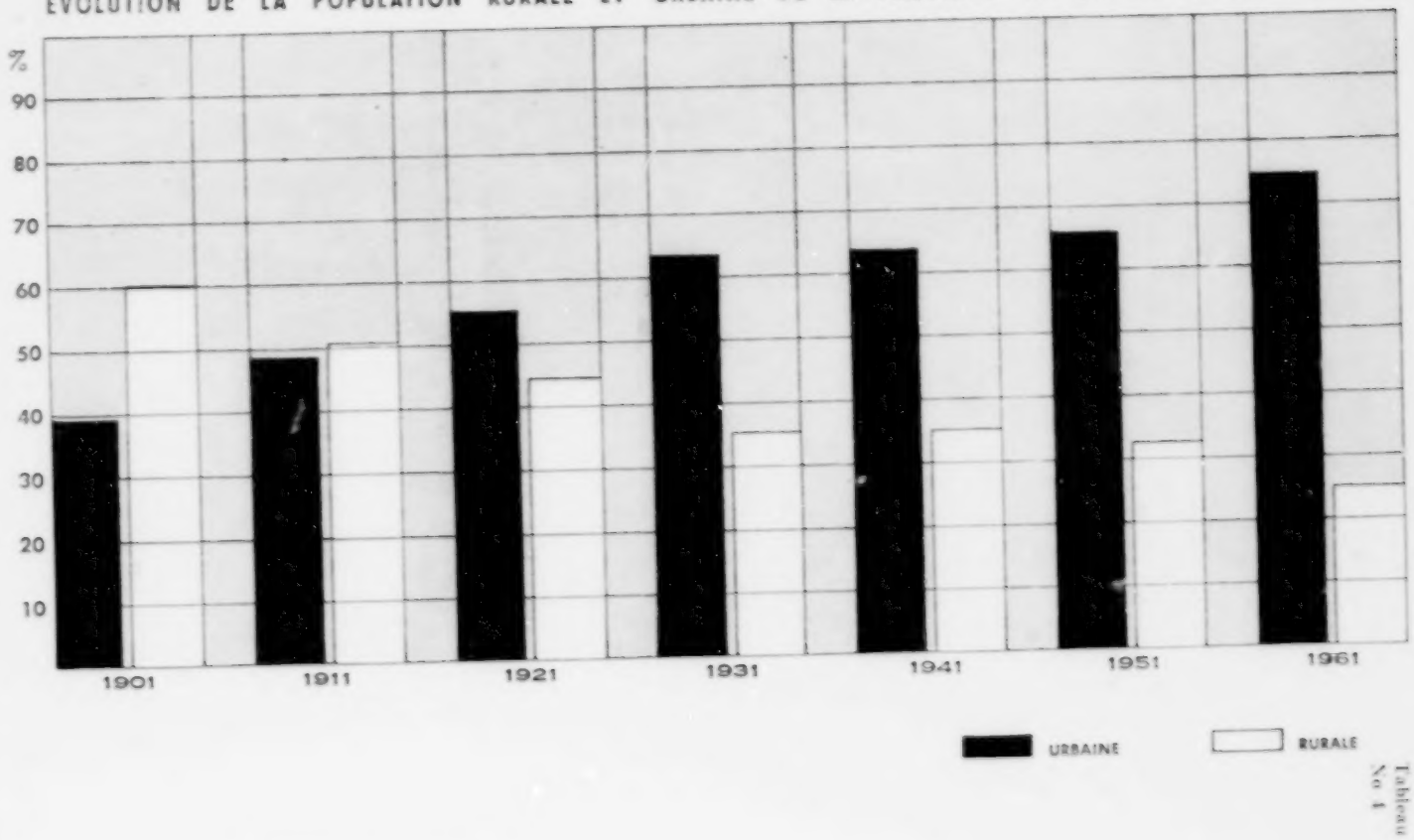


Tableau No 1

aujourd'hui, près de 40% de la population de la province vit dans la région de Montréal. Au moins quarante villes comptent plus de 10,000 habitants. Que de déracinements, de déplacements, de migrations représente cet énorme drainage vers les villes d'une population que les campagnes ne pouvaient plus absorber. En 1871, 77% de la population de la province était rurale, et 23% urbaine; en 1961, la proportion est renversée, 75% de la population est urbaine et 25%, rurale. Loin de ralentir, ce mouvement d'urbanisation s'accélère. De 1941 à 1961, la population urbaine de la province a doublé, passant de deux à près de quatre millions. Dans le Québec, trois personnes sur quatre vivent donc aujourd'hui dans les villes.

L'éducation libératrice de la personne

96. Il y a là beaucoup plus qu'un simple fait démographique. La ville est un genre de vie, une civilisation, les Américains disent "a way of life"; elle a un rythme de vie qui lui est propre, des activités et des loisirs caractéristiques, et un mode particulier de relations humaines. Elle offre plus de liberté parce qu'elle est anonyme et impersonnelle. Elle a, par contre, développé de nouvelles formes de pression, par exemple, la publicité et le crédit. Conjuguées, ces forces sont très puissantes. La publicité éveille des désirs, des aspirations et des appétits; le crédit permet de les satisfaire immédiatement. Armes à deux tranchants, la publicité et le crédit peuvent agir comme leviers de la vie économique et hausser le niveau de vie mais aussi asservir nombre de gens et créer pour eux un esclavage aussi dur que la misère, la publicité par l'influence irrésistible qu'elle exerce, le crédit par la prison dorée qu'il finit par constituer. L'homme moderne doit donc être en mesure de dominer et de faire servir à son profit ce qui pourrait devenir l'instrument de son asservissement. Il doit être libéré de ses impulsions élémentaires et posséder l'information nécessaire pour n'être pas le jouet de toutes les tentations. C'est dans la mesure seulement où s'élève le degré d'éducation et de culture de toute la population que la publicité peut devenir, selon la conception idéale qu'on s'en fait, un grand moyen d'information, et le crédit, un mode rationnel de financement.

Moyens de communication de masse

97. D'autres pressions agissent sur l'homme moderne dont il doit connaître la nature pour en être le maître et non la victime. L'imprimé sous toutes ses formes, la radio, la télévision, le cinéma, bref tout ce qu'on est convenu d'appeler les moyens de communication pour les masses (en anglais "mass media") exercent, dans la société moderne, une influence considérable. À la magie des mots écrits, est venue s'ajouter celle des sons et des images, dans l'urgence et le désordre de l'actualité, à toutes les heures du jour et dans tous les foyers. Chacun est enveloppé par les messages, les nouvelles et les impressions que dispensent ces techniques. Si bien

que certains États les mettent entièrement au service de l'idéologie officielle. On sait, par ces exemples entre bien d'autres, combien l'information transmise par ces moyens de communication peut être tendancieuse, déformée, sinon complètement fausse. Les éducateurs se découvrent une double responsabilité devant ces instruments de transmission du mot, du son et de l'image. D'abord, apprendre à s'en servir pour le progrès de leur enseignement, ensuite montrer à leurs élèves comment dégager le message utile et les valeurs culturelles authentiques que ces techniques peuvent leur apporter, sans se laisser jamais dominer par elles.

Moyens audio-visuels et enseignement

98. L'enseignement est essentiellement l'art de transmettre un message avec le maximum de clarté en vue de la meilleure réception. Les techniques modernes de communication ouvrent de nouvelles possibilités à cet art et lui promettent une plus grande efficacité. Elles apportent une révolution qui se compare à celle qui a suivi l'invention de l'imprimerie au XVe siècle. La civilisation européenne s'était alors rapidement adaptée à ce nouveau mode de diffusion des idées par la parole écrite. C'est un semblable effort d'adaptation qu'exigent aujourd'hui les nouvelles techniques audio-visuelles. Elles permettent en effet une communication plus rapide que l'imprimé, plus immédiate, plus vivante, peut-être finalement plus efficace. Elles complètent la parole du maître par l'image, elles ajoutent l'illustration vivante à l'explication, elles élargissent l'assistance aux démonstrations, elles donnent vie au manuel. L'enseignant devra apprendre à utiliser des instruments aussi puissants et efficaces pour la transmission de son message; cela pourra exiger de lui un nouvel entraînement, et imposera probablement une révision de la pédagogie traditionnelle. Car il n'est pas impossible que ces nouvelles techniques portent en elles le germe d'une profonde révolution pédagogique, comme ce fut d'ailleurs le cas pour l'imprimerie. Mais on peut affirmer que celle-ci a ouvert la porte à un enseignement passif; maîtres et élèves sont trop souvent prisonniers du manuel, qui est devenu le grand enseignant. Les techniques modernes pourraient amorcer un retour aux anciennes méthodes actives à condition cependant que les maîtres acceptent d'exploiter toutes les possibilités qu'elles offrent.

L'éducation aux techniques de diffusion

99. Mais ces moyens de communications posent un autre problème à cause de leur puissance d'envoûtement et à cause de leur emprise sur la jeunesse; ils peuvent favoriser l'apathie intellectuelle et répandent le conformisme. On mesure mal encore la portée de cette influence qui, pour les jeunes, fait pâlir celle de l'école et même de la famille, et notre civilisation n'a pas apprivoisé tout à fait ces techniques de diffusion. Les éducateurs ne peuvent plus se contenter d'un simple réflexe de retrait ou de négation; ils devront s'initier à ces nouveaux langages, et les écoles normales devront les y préparer. Dans une province où chaque famille pos-

sède un récepteur de télévision ou de radio, il faudra, s'appuyant sur l'étude des besoins du milieu, former un personnel enseignant qui puisse aider les jeunes à tirer tout le profit personnel possible de ces techniques.

Civilisation du loisir

100. Ces considérations deviennent encore plus justifiées du fait que la civilisation industrielle paraît aboutir à une civilisation de loisir. La mécanisation et l'automatisation augmentent la productivité du travailleur et réduisent ses heures de travail. Depuis un siècle, la journée de travail s'est contractée, de douze ou même de seize heures, à environ sept heures. Vers 1830-1840, l'ouvrier de manufacture européen travaillait jusqu'à 75 heures par semaine. Aujourd'hui, la semaine est réduite à moins de 40 heures, ou même à 30 heures dans certaines industries. On prédit qu'elle ne sera plus que d'une dizaine d'heures environ à la fin du siècle dans les pays industrialisés. En même temps, la médecine et l'hygiène prolongent la vie; et les années de travail, dans la vie humaine, ont presque doublé; autrefois, l'adulte restait à son emploi de 25 à 30 ans; aujourd'hui, il y reste 45 ou 50 ans. Cependant, après s'être ainsi accrue, la durée de « vie au travail » tend maintenant à diminuer, amputée par le début et par la fin; la jeunesse poursuit ses études plus longtemps et s'embauche plus tard; et on prend sa retraite plus tôt. En 1945, 50% des hommes de 65 ans et plus n'avaient pas encore pris leur retraite au Canada; en 1958, 32% seulement tombaient dans cette catégorie. Un grand nombre de personnes de cet âge étaient donc sorties de la population productive; l'accroissement de la productivité et les fonds de retraite généralisés porteront bientôt les personnes de 60 ou même de 55 ans à en faire autant. Le loisir est un problème de toute la vie active de l'individu, mais aussi des années de sa retraite prolongée. Cette situation entraîne une triple exigence pour le système d'enseignement: préparer les jeunes non seulement au travail mais aux loisirs que leur laisse le travail; répondre au désir des adultes qui veulent soit se perfectionner dans leur profession, soit se cultiver durant ces loisirs; offrir des programmes de rééducation aux adultes qui recherchent une promotion ou un changement d'emploi. La civilisation du loisir réclame donc ce qu'on a appelé l'« éducation permanente ». Les institutions et les structures de l'enseignement, conçues jusqu'ici pour des jeunes ou des adolescents, auront à élargir et assouplir leurs cadres pour cette nouvelle clientèle, les adultes, et pour ce nouvel objectif, l'utilisation des loisirs.

IV

Évolution des idées

Évolution des idées, attitudes nouvelles

101. Parallèlement aux transformations qui s'effectuaient dans les conditions de vie, une évolution sensible s'est naturellement

opérée dans les idées. Cette évolution a été précipitée, depuis trente ans en particulier, par une rapide succession d'événements majeurs: crise économique, guerre mondiale, guerre froide, expansion du communisme, division du monde en deux blocs, indépendance politique des anciennes colonies, promotion des pays afro-asiatiques, développement des armes nucléaires ou téléguidées, apparition de la télévision, exploration de l'espace, qui ont profondément bouleversé bien des conceptions traditionnelles.

Revalorisation de l'esprit démocratique

102. Ces bouleversements ont parfois mis à rude épreuve les démocraties occidentales. Il en a coûté si cher au monde pour abattre les dictatures totalitaires que l'esprit et les structures démocratiques ont acquis aux yeux de tous plus de prix que jamais auparavant. La scission du monde en deux groupes de forces a ensuite obligé l'Occident à découvrir pour son compte les véritables exigences de la démocratie: que la majorité des citoyens s'intéresse à la chose publique et puisse y participer activement. La nécessité de démocratiser ainsi les structures s'étend à d'autres corps que ceux de l'État. Elle se fait sentir dans des institutions semi-publiques et dans certains établissements du secteur privé. Par exemple, les professeurs et même les étudiants voudraient participer à la direction et à l'administration des universités tandis que les instituteurs désireraient être entendus pour la préparation des programmes d'enseignement. Ainsi s'opère lentement une revalorisation de l'esprit démocratique, esprit fondé sur le respect des droits de la personne, sur la tolérance qu'exige le dialogue et sur l'intérêt que chacun doit porter au bien commun.

Évolution des Églises

103. Même les Églises connaissent une rapide évolution qui n'est pas sans lien sociologique avec celle de la société. Dans l'Église catholique, ces changements sont remarquables; les laïcs sont appelés à relayer le clergé dans les tâches temporelles où il avait dû s'engager, à participer de plus près aux fonctions proprement religieuses et spirituelles dans la liturgie, l'apostolat et les missions. L'Action catholique a obligé de repenser le statut du laïc dans l'Église catholique; il s'ensuit une revision de la pastorale du clergé et du rôle du laïcat, aussi bien dans la vie paroissiale et liturgique que dans les œuvres d'enseignement et de bienfaisance. On accepte davantage aujourd'hui que la confessionnalité de l'école ne tienne pas à la présence d'un personnel enseignant formé de religieux et de religieuses; et que cette présence de l'Église soit assurée dorénavant par des chrétiens agissant comme tels, et non pas nécessairement par l'Église-institution. Quant aux rapports entre les Églises chrétiennes, le mouvement œcuménique y a fait passer un souffle de fraternité et de compréhension. Le deuxième concile du Vatican permet d'espérer de nouveaux rapprochements, une plus grande communauté de pensée et une attitude de respect et

de tolérance mutuels. Cette évolution revêt une particulière importance dans le Québec où catholiques et protestants sont appelés à cohabiter. Sans chercher à ignorer les différences entre l'enseignement protestant et l'enseignement catholique, on peut espérer qu'il deviendra plus facile d'établir une franche collaboration entre les deux secteurs.

L'internationalisation

104. Ce rapprochement des Eglises est parallèle à un rapprochement des nations. Paradoxalement le monde contemporain est marqué à la fois par la division en deux blocs et par l'éclatement des frontières régionales ou nationales. L'interdépendance politique et économique des pays les a conduits à divers pactes et alliances. La Communauté économique européenne — dite Marché commun — marque une étape significative dans le commerce international. Le Québec, happé dans le mouvement international, a vu ses jeunes militaires parcourir le monde, l'immigration favoriser, sur son propre sol, des échanges avec d'autres cultures, les bourses d'études permettre à plusieurs des contacts prolongés avec divers milieux ou provoquer la venue d'étudiants étrangers. Autant de facteurs qui ont rompu l'isolement où les Canadiens français sont souvent portés à s'enfermer dans l'Amérique du Nord anglophone. Tous ces échanges ne sont en rien préjudiciables aux valeurs nationales. Bien au contraire, ces liens avec le monde s'enracinent dans la culture nationale; et la culture nationale, en retour, y trouve son profit. Un étudiant en pays étranger enrichit à la fois la communauté qui l'accueille et celle où il retournera. D'ailleurs, l'enseignement moderne requiert ces échanges; les enseignants ont à se tenir désormais en relation avec tous les grands foyers de pensée et de recherche par des voyages, des congrès, des publications; les sciences modernes si complexes ne se développent pas dans des frontières closes. Et de même que l'école secondaire ne peut plus être seulement paroissiale, l'université a cessé d'être locale ou régionale.

Nouvelle conception du rôle de la femme

105. Les attitudes se sont modifiées aussi à l'égard du rôle de la femme, dont les fonctions économiques, politiques et sociales sont beaucoup plus étendues. Presque toutes les jeunes filles travaillent avant leur mariage; et cela dans toutes les classes sociales. Bien des jeunes femmes continuent de travailler après leur mariage, du moins pour un certain temps; plusieurs retournent à un emploi après quelques années de mariage, lorsque les enfants sont à l'école. Plus du quart de la main-d'oeuvre, dans la province, est constitué de femmes, dont un bon nombre sont mariées, et cette proportion augmente. Des femmes accèdent à des situations importantes en politique, dans les entreprises commerciales et industrielles, dans le fonctionnarisme. Multiplication des sections classiques pour les filles à l'école publique et des collèges classiques féminins; augmentation de la population féminine dans les facultés

– droit, médecine, art dentaire, pharmacie, architecture, génie, commerce, – et dans les carrières scientifiques, l'enseignement, le service social. Ce mouvement est irréversible. La gratuité scolaire élargira le recrutement des étudiantes, qui jusqu'ici venaient en général de familles à l'aise. L'éducation de la jeune fille devra dorénavant être envisagée en fonction des besoins de la société de l'avenir. Il faut prévoir que le Québec, comme bien d'autres pays, accordera à la femme un statut en tout égal à celui de l'homme.

Emergence de nouvelles élites

106. L'accession de la femme à ces divers rôles n'est qu'un aspect de l'apparition d'élites nouvelles, dont les porte-parole participent à l'orientation de la société démocratique moderne. Autrefois, les sociétés plus simples voyaient leurs objectifs définis par des élites, **aristocratie, bourgeoisie professionnelle, clergé**; l'analphabétisme de la masse favorisait cet écart entre le peuple et le pouvoir. L'instruction plus répandue, la complexité sociale, la démocratisation ont accéléré la montée d'une élite ouvrière, d'une élite rurale, d'une élite étudiante, d'une élite laïque chez les catholiques, etc.; des leaders contribuent à faire cristalliser les opinions de ces groupes, dont plusieurs se transforment en « groupes de pression », dorénavant parties intégrantes des démocraties occidentales. Les structures scolaires auront à tenir compte de ces élites, qui ont parfois contribué à réveiller l'esprit critique devant les faiblesses ou les déficiences de l'enseignement.

L'État-providence

107. À l'égard de l'État, les attentes et les réclamations se sont faites plus pressantes. L'État-providence a succédé à l'État-gendarme du siècle dernier. On lui fait porter des responsabilités qui relevaient jusqu'ici de l'initiative privée: on se rend compte qu'il a seul les pouvoirs nécessaires pour appliquer des solutions d'ensemble. Il est seul en mesure de répondre aux exigences de justice sociale et de justice distributive auxquelles la conscience moderne est devenue sensible. Sans doute doit-on prévenir les abus possibles, la trop grande dépendance des individus, les excès d'autorité. Mais la concurrence avec les pays communistes au plan politique, au plan scientifique et au plan économique, entraînera de dures exigences d'efficacité dans tous les secteurs; une action d'ensemble s'imposera, où l'État sera appelé à jouer un rôle prépondérant.

V

Société moderne et enseignement

La révolution scolaire

108. Nous venons d'évoquer le contexte et le cadre dans lesquels il faudra repenser le système d'enseignement. Déjà la philosophie et la pratique de l'enseignement se sont transformées depuis un siècle, avec la mise sur pied des systèmes scolaires publics. Au-

jourd'hui, la révolution scolaire, à la fois conséquence et ressort de l'évolution sociale, se reflète dans les attitudes de la population, la politique des gouvernements et le contenu des programmes d'études.

Généralisation de l'éducation

109. Le droit de chacun à l'instruction, idée moderne, réclame que l'on dispense l'enseignement à tous les enfants sans distinction de classe, de race, de croyance; et cela de l'école primaire jusqu'à l'université. L'éducation n'est plus, comme autrefois, le privilège d'une élite. La gratuité scolaire s'impose pour généraliser l'enseignement; d'autre part, les nécessités scolaires modernes (laboratoires, bibliothèques, formation du personnel, recherches, etc.) ont fait monter en flèche le coût de l'enseignement. La population en accepte mieux les conséquences et ne retournerait pas à la « guerre des éteignoirs »; mais il faut convaincre chacun que les dépenses d'éducation sont un investissement économique et social.

Rôle de l'État

110. L'État, qui avait toujours laissé à l'initiative privée, surtout aux Églises, le soin de l'éducation, est devenu le principal agent d'organisation, de coordination et de financement de l'enseignement. Certains gouvernements ont utilisé ce pouvoir pour endoctriner la jeunesse; c'est précisément contre cet abus que le pape Pie XI éleva la voix, en 1929, dans l'encyclique *Divini Illius Magistri*. Les pays démocratiques cherchent à éviter que l'État, s'il organise et subventionne l'enseignement, ne s'en serve pour asservir les esprits et les volontés; l'action de l'État apparaît plutôt comme un gage de liberté et une garantie de l'autonomie de la personne. Cette fonction est importante dans une société pluraliste. L'État est souvent appelé à assurer l'exercice et le respect des droits de la personne ou des groupes. Les parents peuvent réclamer le droit de donner à leurs enfants une éducation selon leurs convictions religieuses et les Églises celui d'assurer l'enseignement religieux à leurs fidèles; les uns et les autres doivent aussi reconnaître à autrui la contrepartie de ces droits. Les institutions privées peuvent offrir des services spéciaux, tenter des expériences, pourvu qu'elles répondent d'abord à certaines normes communes. C'est la responsabilité de l'État démocratique de permettre la diversité en évitant le chaos, de respecter tous les droits en évitant les abus, de garantir des libertés à l'intérieur du bien commun.

Concurrence scientifique et émulation scolaire

111. Le contenu même de l'enseignement peut devenir un atout dans la politique internationale. Ce qui fait aujourd'hui la puissance d'un pays, c'est bien plus son équipement technique que ses armées. Et le prestige des hommes d'État et des nations suit dorénavant dans une large mesure le cours des succès et des échecs scientifiques. La priorité accordée aux sciences exactes par l'URSS crée un mouvement d'émulation scolaire. D'autre part, les pays

sous-développés, très conscients de l'importance de l'éducation comme condition de leur développement, font appel aux capitaux et aux spécialistes des pays industrialisés pour organiser leur système d'éducation; ces éducateurs ont dû reviser, sous la poussée de ce nouveau ferment de réflexion, leurs structures scolaires, leurs échelles de valeurs, leurs méthodes pédagogiques, et ont appris à les subordonner aux besoins de compréhension humaine et de respect mutuel.

Révolution scolaire dans quelques pays

112. Cette révolution de l'éducation explique les changements radicaux des vingt dernières années dans la plupart des pays occidentaux. En Grande-Bretagne, par exemple, une loi de 1944 a transformé le département de l'Éducation en ministère de l'Éducation, et a fait du nouveau ministre un membre du cabinet; réforme rendue nécessaire par la décision de dispenser à tous les enfants l'enseignement secondaire, par celle d'instruire à temps partiel les travailleurs et les adultes, par les mesures visant à élever le niveau de l'enseignement technique, par l'aide financière plus considérable accordée aux étudiants universitaires, et par le désir de donner une nouvelle orientation à la commission des subventions aux universités (University Grants' Commission). En France, en 1945, la Commission Langevin-Wallon proposa de profondes réformes administratives et pédagogiques, un enseignement secondaire diversifié à partir d'un tronc commun; on a récemment restructuré le ministère de l'Éducation nationale selon les services plutôt que selon les niveaux d'études, mis en application le cycle d'observation et réorganisé les classes du second degré selon les suggestions de la commission Langevin-Wallon proposa de profondes réformes l'intégration d'une partie de l'enseignement libre au système public. En Belgique où, depuis un siècle, école publique et école confessionnelle sont tour à tour favorisées suivant le parti au pouvoir, on a dépassé récemment ce conflit, et les trois partis (parti social chrétien, parti socialiste et parti libéral) ont signé le « pacte scolaire », sorte de compromis sur le problème de la confessionnalité, mais qui trace en même temps un vaste plan d'expansion scolaire. Aux États-Unis, études et enquêtes publiques et privées ont amené une revision de la politique scolaire et l'on songe à réformer le bureau de l'Éducation (United States Bureau of Education) qui joue, depuis 1865, un certain rôle de coordination, malgré l'autonomie des États; cette coordination se réalise maintenant par l'intermédiaire de programmes nationaux de recherches effectuées principalement dans les universités.

Commissions d'enquête sur l'enseignement au Canada

113. Au Canada, huit des dix provinces ont eu, depuis 1945, des commissions d'enquête sur l'enseignement, dont les mandats portaient soit sur un problème spécifique, comme celui des finances en Nouvelle-Ecosse, ou celui des universités au Nouveau-Brunswick,

soit sur les aspects purement pédagogiques, comme en Colombie britannique; soit, comme notre Commission, sur tous les aspects de l'enseignement. Toutes ces commissions gouvernementales témoignent de l'importance grandissante du problème de l'éducation pour les populations et pour les gouvernements, et de la prise de conscience des réformes à opérer.

CHAPITRE V

PROBLÈMES ET RESPONSABILITÉS DE L'ÉDUCATION

Introduction

114. Les problèmes scolaires qui confrontent tous les pays du monde, la province de Québec doit les envisager à la lumière des objectifs que lui imposent l'évolution économique et sociale et les tendances modernes en éducation. Tout en prenant conscience des problèmes qui lui sont particuliers à cause de ses traditions et de son histoire, elle doit chercher avec lucidité et sens pratique à doter son système scolaire de structures adaptées à ses besoins.

I

Objectifs, besoins et problèmes

Triple fin du système d'enseignement.

115. Dans les sociétés modernes, le système d'éducation poursuit une triple fin: donner à chacun la possibilité de s'instruire; rendre accessibles à chacun les études les mieux adaptées à ses aptitudes et à ses goûts; préparer l'individu à la vie en société.

1. Égalité de chances.

116. L'obligation pour chaque nation d'assurer l'éducation de tous ses citoyens est reconnue dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[1] et dans la *Déclaration des droits de l'enfant*[2]. Mais les exigences du bien commun rendent ce devoir encore plus impérieux pour les nations qui doivent rapidement s'adapter à de nouvelles conditions socio-économiques. Les écoles de la province de Québec doivent donc être accessibles à chaque enfant, sans distinction de croyance, d'origine raciale, de culture, de milieu social, d'âge, de sexe, de santé physique ou mentale. Et ces écoles doivent offrir à tous des services d'une qualité et d'une diversité à peu près comparables afin que l'écolier des régions

(1) Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des nations unies, 1948.
(2) Déclaration des droits de l'enfant, adoptée par l'Organisation des nations unies, le 20 novembre 1959.

rurales de Gaspésie ou d'Abitibi ou des territoires non organisés de la Côte Nord ne soit pas trop défavorisé par rapport au citadin. Les auteurs des mémoires présentés à la Commission ont tous reconnu ce droit universel à l'éducation et ont demandé une adaptation des structures provinciales et locales afin de répondre aux besoins de tous les enfants.

2. Éducation supérieure accessible à tous.

117. L'ere nouvelle exige que tous les écoliers aient accès aux niveaux d'enseignement correspondant à leurs aptitudes. Présentement la fréquentation scolaire est obligatoire jusqu'à 15 ans; elle le sera bientôt jusqu'à 16 et même 18 ans. L'école secondaire, le collège et l'université ont subi tour à tour le choc de cette ruée vers l'instruction supérieure: leurs effectifs ont monté en flèche au cours des dernières années. Mais les statistiques ne doivent pas nous leurrer; bien qu'une très forte proportion des écoliers dépassent le cours primaire, un trop grand nombre ne finissent pas le cours secondaire. C'est à l'organisation actuelle des écoles qu'est sans doute attribuable en partie cet abandon prématuré des études; les écoles ne répondent probablement pas aux besoins variés et à toutes les aptitudes des enfants. De plus, les universités reçoivent environ 7% des garçons de 17 à 24 ans et 1.5% des filles du même âge; mais la proportion des jeunes qui sont aptes à y faire des études est beaucoup plus grande[3]. L'objectif à atteindre est de rendre accessibles à tous les étudiants les cours qui conviennent à leur talent.

3. Préparation à la vie en société

118. La conception moderne de l'éducation vise à préparer chaque citoyen à gagner sa vie par un travail utile et à assumer intelligemment ses responsabilités sociales. C'est là un droit et de l'individu et de la collectivité. Il ne suffit plus d'apprendre à l'enfant à lire, à écrire et à compter. Les tâches complexes et changeantes de l'industrie et des services réclament qu'on assure à tous les enfants une éducation qui les prépare à entrer dans le monde du travail. Cette formation doit être assez polyvalente pour permettre une adaptation rapide aux changements technologiques. Le système d'éducation doit aussi offrir à tous les adultes une plus grande possibilité de perfectionnement. De même, un nombre croissant d'handicapés peuvent désormais être éduqués et entraînés à exercer une fonction qui les rend autonomes et productifs. Enfin le prolongement des loisirs permet une expansion correspondante des services d'information et de culture populaire. Le rendement de la vie de travail et l'épanouissement par le loisir dépendent donc de la valeur et de la variété du système d'éducation.

Problèmes que soulèvent ces objectifs:
1. Locaux, équipement, transport.

119. Un tel programme pose de nombreux problèmes au plan des moyens financiers et au plan des structures pédagogiques et administratives. Le plus manifeste de ces problèmes, c'est le

(3) Chiffres tirés de l'étude préparée pour notre Commission par messieurs Jacques Henripin, de l'université de Montréal et Yves Martin, de l'université Laval.

besoin considérable de classes et d'écoles nouvelles. Malgré le rythme accéléré de construction au cours des dernières années, les commissions scolaires et les institutions indépendantes ont dû recourir à des expédients: on utilise des locaux vétustes, impropres ou dangereux, on retarde l'âge d'entrée à l'école, on met les écoliers au régime de la demi-journée, on éparpille les étudiants d'un même cours dans plusieurs édifices. Le progrès de l'enseignement nécessite aussi un équipement coûteux en laboratoires, bibliothèques, gymnases, ateliers et appareils audio-visuels. Puisque seules des écoles assez considérables peuvent utiliser économiquement un tel équipement, la centralisation des écoles et le transport des écoliers s'imposent. Les faits exposés dans plusieurs mémoires et la visite de nombreuses institutions ont permis de constater l'immense effort à fournir à tous les niveaux de l'enseignement et dans toutes les régions de la province pour organiser et équiper les écoles selon des normes modernes.

2. Recrutement du personnel.

120. Mais le problème le plus grave, c'est la pénurie d'enseignants qualifiés; plusieurs d'entre eux subissent un entraînement hâtif par cours d'été et de fins de semaine; à l'heure actuelle environ 15% des instituteurs ne possèdent pas le diplôme requis. La qualité de l'enseignement et le progrès des institutions sont mis en danger par ce manque de personnel compétent. Rompant avec ses habitudes, la société québécoise doit désormais accorder aux éducateurs un prestige et des traitements propres à attirer et à retenir dans la profession un grand nombre d'enseignants qualifiés. Le manque d'égards des commissions scolaires à l'endroit du corps enseignant, le peu d'initiative qu'on lui laisse, l'instabilité de l'emploi et l'absence de barèmes régissant les promotions, cet ensemble de facteurs crée l'impression que l'enseignement est une occupation temporaire ou un pis-aller. Il faut donc de toute urgence revaloriser la profession d'enseignant, organiser le recrutement et améliorer la formation des professeurs. Les mêmes remarques s'imposent au sujet du personnel de direction et d'administration des commissions scolaires et du département de l'Instruction publique. Il est peu de problèmes scolaires qui aient suscité une inquiétude aussi généralisée; elle s'est exprimée à maintes reprises dans les entrevues particulières avec les responsables de l'éducation dans la province et dans les mémoires adressés à la Commission.

3. Coordination verticale.

121. La volonté de rendre accessible à tous les écoliers l'enseignement de n'importe quel secteur ou niveau se heurte à un obstacle particulièrement grave dans le système québécois. L'histoire des structures scolaires a fait voir comment se sont développés parallèlement un secteur public et un secteur privé, ce dernier étant le seul à conduire jusqu'au baccalauréat et à l'université. Tradition-

nellement, l'enfant des écoles publiques s'orientait vers le travail manuel, les emplois subalternes dans le commerce et les services, et les occupations techniques; il ne songeait guère — et les structures ne s'y prêtaient pas — à poursuivre des études jusqu'au baccalauréat et à l'université. D'autre part, l'enfant que le milieu social orientait naturellement vers les professions libérales commençait ou poursuivait ses études dans les institutions privées. Durant les dernières années, des tentatives de coordination ont été amorcées entre l'enseignement public et les études classiques et universitaires, mais les passages restent difficiles; ils entraînent parfois la perte d'une ou de deux années d'études; cette discontinuité des enseignements compromet les chances d'admission à l'université et le succès des études. D'autre part, les secteurs d'enseignement qui ont connu récemment un développement rapide – écoles normales, enseignement technique et enseignement familial – relèvent de directions différentes et nullement reliées les unes aux autres; leurs diplômés se heurtent donc aux mêmes barrières au seuil de l'université. Situation particulièrement regrettable pour le diplômé d'école normale qui, malgré son brevet A équivalent d'un baccalauréat en pédagogie, se voit fermer la porte de la plupart des facultés universitaires, même celles où il pourrait parfaire sa formation d'enseignant.

4. Coordination horizontale.

122. L'instruction généralisée suppose non seulement qu'un écolier ne rencontre pas, dans la direction verticale, trop d'issues fermées quand il veut passer de l'enseignement public aux études supérieures, mais aussi qu'il puisse, au plan horizontal, passer sans difficulté d'une institution publique au degré équivalent de l'institution privée; et qu'il puisse se réorienter, sans avoir l'impression de déchoir, d'un cours secondaire classique ou scientifique vers un cours professionnel de même niveau. Un réarrangement des structures pédagogiques, un meilleur agencement des niveaux d'études, une distribution plus rationnelle des cours et des institutions éviteraient une perte de temps préjudiciable aux écoliers et coûteuse pour l'économie générale du pays. Cette nécessaire coordination ne peut s'accomplir rapidement sans qu'une autorité ayant juridiction sur tout le système d'enseignement ne la favorise et, au besoin, ne l'impose.

5. Intégration des secteurs privés.

123. La participation des institutions privées secondaires et supérieures au système scolaire rend service à l'étudiant et suscite une saine émulation. Les élèves des établissements privés de niveau primaire et secondaire représentent entre 7 et 8% de l'ensemble. Une forme d'intégration est déjà amorcée au niveau secondaire par l'affiliation, d'une part, de certaines classes publiques aux collèges classiques et aux facultés des Arts; d'autre part, par l'appui financier que l'Etat a accordé durant les dernières décennies aux collèges et aux universités qui ne pouvaient plus assumer seuls les

obligations dont ils avaient eu jusqu'alors la responsabilité pédagogique et financière. Cette aide de l'État aux institutions privées exige qu'elles collaborent activement à l'ensemble du système scolaire. La plupart y ont consenti de bon gré pour des motifs de bien commun: plusieurs mémoires d'institutions privées, des échanges de vues à l'occasion des audiences publiques en ont fourni la preuve. D'autre part, nous avons constaté au cours de notre enquête que les parents s'intéressent activement à l'amélioration et à l'expansion du système scolaire; certains d'entre eux se sont groupés pour fonder des classes maternelles ou des classes spéciales pour enfants physiquement ou mentalement handicapés. De leur côté, les autorités religieuses se sont montrées désireuses de continuer à faire leur part pour l'oeuvre de l'éducation. Enfin, des groupes de citoyens ont pris l'initiative de développer des secteurs négligés, notamment l'éducation des adultes. La contribution de toutes ces bonnes volontés est indispensable; le public se rend compte que les institutions, qu'elles soient publiques ou privées, doivent jouir d'un certain degré d'autonomie, favorable au progrès qui résulte d'une saine émulation. Mais la création d'un véritable système d'éducation requiert l'intégration selon une formule équitable des secteurs privés qui ont besoin de l'aide financière de l'État.

6. Conséquences financières

124. Les conséquences financières de ces divers objectifs sont considérables: aménagement d'écoles plus grandes pouvant offrir un enseignement plus diversifié et de meilleure qualité, financement de l'enseignement public, financement partiel des institutions privées et bourses d'études pour en faciliter l'accès. Les dépenses pour fins d'éducation s'élèvent à près du quart de tout le budget provincial; on les estime à $228,156,000 en 1962-63 pour le ministère de la Jeunesse seulement sans inclure le budget de $8,392,000 du département de l'Instruction publique. Le simple fait de l'explosion démographique aura pour conséquence de doubler ces sommes d'ici peu d'années. Les prévisions sont les mêmes aux États-Unis; en 1959, le président du Science Advisory Board pour le président des États-Unis, affirmait: « Doubler notre actuel investissement en éducation est sans doute un objectif minimum et non pas un projet extravagant ».

II

Responsabilité du pouvoir politique

Insuffisance de l'initiative privée; rôle propre de l'État.

125. Il est certain que l'initiative privée ne saurait poursuivre efficacement des objectifs aussi ambitieux, ni suffire à tant de tâches: construction, aménagement géographique, coordination, recrutement du personnel, financement. Les associations et les établissements particuliers sont portés à envisager le problème scolaire sous l'angle qui leur est propre. C'est au gouvernement

de replacer les questions dans une perspective globale; il ne peut s'en remettre aux dévouements particuliers: des oublis importants seraient commis, des secteurs négligés. Il faut un plan d'ensemble, une orientation unifiée en vue du bien commun, une économie de tout le système qui évitera les dédoublements, concentrera les efforts, établira les priorités budgétaires en vue d'une meilleure utilisation ou d'une multiplication des ressources actuelles. Cette tâche d'organisation et de financement appartient en propre au pouvoir politique responsable du bien commun. Dans un régime démocratique, le gouvernement est aussi le point de rencontre de tous les groupes intéressés à l'éducation: familles, groupements religieux, institutions d'enseignement, corps professionnels. Sa politique en matière d'éducation a une répercussion profonde sur tous les grands problèmes économiques et sociaux qui le préoccupent: le plein emploi, la santé et la sécurité sociale. L'analyse des responsabilités actuellement assumées par le gouvernement du Québec en éducation et la recherche des moyens de les exercer plus efficacement à l'avenir nous conduisent à recommander une importante réforme du système scolaire.

Responsabilités actuelles de l'État.

126. L'histoire et la description du système scolaire québécois ont montré de quelle façon le Conseil de l'instruction publique et ses deux Comités ont été graduellement amenés à exercer un pouvoir dont la législature et le cabinet sont en dernier ressort les détenteurs. En effet, il appartient au conseil des ministres de prendre l'initiative de présenter à la législature les projets de loi gouvernementaux sur l'éducation; la délégation de certains pouvoirs au Conseil et à ses Comités n'a jamais signifié, du moins juridiquement, une démission de la part de l'État. On a parfois minimisé l'importance des prérogatives de l'État provincial et appliqué à ses pouvoirs une interprétation restrictive: mais cette attitude est contraire à l'esprit des lois et aux usages actuels. Car à mesure que l'État a dû accepter un rôle plus important en éducation, soit en créant lui-même de nouveaux secteurs d'enseignement, soit en aidant considérablement les commissions scolaires et les institutions privées, il a dû prendre la responsabilité directe des finances de l'éducation et de l'aménagement scolaire. L'importance sociale et l'ampleur d'un système d'éducation moderne conduisent inévitablement l'État à assumer des responsabilités grandissantes.

Objections : crainte de l'ingérence politique, de la laïcisation.

127. Une des raisons les plus souvent invoquées pour écarter l'État de l'exercice direct de ses responsabilités est la volonté de soustraire l'école au jeu des influences politiques. C'est le motif qui fit abolir le poste de ministre de l'Instruction publique en 1875; mais assez paradoxalement on confia presque toujours par la suite le poste de surintendant non à des éducateurs de carrière mais à

des hommes politiques, anciens députés ou anciens ministres. De plus, il est de notoriété publique que députés et ministres ont fréquemment joué le rôle d'agents de liaison entre le département de l'Instruction publique et les commissions scolaires quand celles-ci sollicitaient le secours du trésor public. Les archives des commissions scolaires, si elles étaient rendues publiques, révéleraient un état de choses que l'on a toujours pudiquement caché. Les structures actuelles n'ont pas prémuni le système contre l'ingérence politique, et rien ne garantit qu'elles y réussiraient mieux à l'avenir. Pourquoi semble-t-il dangereux ou inconvenant que la politique de l'éducation soit discutée devant l'électorat et l'assemblée législative ? Une opinion publique mieux informée tolérerait mal qu'on en fasse un enjeu électoral. Les partis politiques, au contraire, doivent faire connaître aux électeurs leur programme d'action dans le domaine de l'éducation et les gouvernements doivent rendre compte à la population de leur mandat en un domaine aussi vital pour le bien commun. Placer l'éducation au tout premier rang des préoccupations politiques, c'est lui donner l'importance qu'elle doit avoir. Une autre objection traditionnelle, c'est le danger de la laïcisation; on oublie qu'on ne pourra jamais laïciser l'école, dans un régime vraiment démocratique, tant que la majorité n'en aura pas décidé ainsi; les barrières juridiques qu'on pourrait ériger contre la laïcisation finiraient par céder devant la volonté d'une majorité.

Obstacles actuels à une administration efficace.

128. Trois graves défauts de l'administration scolaire empêchent le gouvernement de remplir efficacement ses fonctions à l'égard de l'enseignement. Le premier tient à la fragmentation du système scolaire: autorités différentes régissant les institutions privées, les écoles du ministère de la Jeunesse et les écoles publiques; autonomie du secteur catholique et du secteur protestant de l'enseignement public; cloisonnement entre les collèges et les universités et les écoles primaires, secondaires et normales. Une deuxième déficience importante est la dispersion de l'autorité gouvernementale elle-même entre plusieurs ministères dirigeant leurs écoles, organisant leurs programmes sans coordination ou planification d'ensemble. Enfin une troisième difficulté provient du recrutement du personnel des services d'éducation gouvernementaux, spécialement du département de l'Instruction publique: recrutement limité habituellement aux seuls secteurs sous son contrôle, et compliqué par la concurrence avec les commissions scolaires qui offrent des traitement supérieurs à ceux qu'autorisent les barèmes en vigueur dans le fonctionnarisme. Ces vices de structure, l'envergure et la complexité des problèmes ont été la cause de carences et de retards au sujet desquels l'opinion publique a parfois blâmé sans discernement le conseil de l'Instruction publique. Il faudrait plutôt signaler le mérite de ceux qui ont servi la

cause de l'enseignement dans des circonstances aussi difficiles. Il semble donc que l'État, pour assumer désormais plus efficacement les responsabilités qui lui reviennent, devra simplifier les structures actuelles. Seule une autorité forte et claire peut aujourd'hui mettre de l'ordre dans la maison. Un simple replâtrage ne suffirait pas. Pour accomplir la rénovation qui s'impose, l'État a le devoir de prévoir avec précision et envergure, d'exécuter avec rapidité et compétence.

Le système de régie: 1. Avantages.

129. Plusieurs types de structures scolaires sont possibles et les mémoires présentés à la Commission en ont proposé une grande variété; elles oscillaient entre deux types principaux, régie d'État ou ministère de l'Éducation. La formule d'une régie semblable à celles des compagnies de la Couronne, comme Radio-Canada ou l'Hydro-Québec, donnerait un régime scolaire comme il en existe dans l'État de New-York: l'enseignement public est dirigé par une commission de treize régents élus par la législature et indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. D'autres mémoires ont proposé le retour à l'état de choses qui existait avant 1961: le surintendant aurait la responsabilité d'administrer le budget des subventions; en outre, on lui confierait la tâche d'unifier les divers secteurs de l'enseignement public, d'intégrer le secteur privé à l'ensemble du système et de procéder à toutes les autres réformes. Ces deux formules offrent des avantages réels. Elles rendent possible une certaine autonomie de l'administration scolaire et des institutions d'éducation; elles permettraient, moyennant certaines dispositions législatives, de placer dans une catégorie particulière quant à leurs traitements les fonctionnaires de l'éducation. Il y a plus de chances pour que le directeur général de cette régie soit un éducateur de carrière.

2. Inconvénients.

130. Cependant la formule présente des inconvénients graves. Les compagnies de la Couronne ont habituellement des revenus propres; le département de l'Instruction publique est alimenté entièrement par le trésor public. Il n'est pas assuré que le ministre chargé d'exposer les besoins de l'éducation défendrait avec conviction le programme recommandé par le surintendant; avec un tel système, l'État risquerait de ne pas accorder aux besoins de l'éducation la priorité qu'ils méritent et de réagir trop lentement aux urgences d'un rapide développement scolaire. Enfin cette structure correspond mal à nos institutions démocratiques très différentes de celles de l'État de New-York. Le statut du commissaire à l'éducation dans cet État n'est pas différent de celui des autres secrétaires de département, qui ne sont pas élus; le commissaire peut donc présenter lui-même à l'assemblée le budget et les lois de l'éducation; mais notre système de gouvernement ne permet pas au surintendant de le faire. C'est pourquoi il semble préférable de maintenir

le département de l'Instruction publique dans les cadres de l'administration provinciale plutôt que de le constituer en organisme indépendant.

Autre formule: le ministère, – avantages: 1. Exemple de l'Angleterre et des États-Unis.

131. Dans la plupart des pays d'Europe et des provinces canadiennes, on avait depuis longtemps un ministère de l'Éducation. En Angleterre, où l'enseignement était régi jueque là par un conseil de l'éducation, on a nommé en 1944 un ministre de l'Éducation chargé de mener à bonne fin plus vigoureusement les réformes à entreprendre. Au cours des années dernières, dans quelques provinces du Canada, le premier ministre lui-même a exercé la fonction de ministre de l'Éducation, ce qui montre l'importance qu'on reconnaît à ce ministère. Dans le Québec, les dépenses pour fins scolaires dévorent le quart du budget de l'État et la proportion ira croissant. Il est indispensable que la personne exerçant une autorité sur un secteur aussi vital de la société siège au conseil des ministres et à l'assemblée législative afin de défendre les mesures à préconiser.

2. Partage des tâches

132. La direction d'un système scolaire comporte trois étapes qui pourraient être décrites comme suit: élaboration des orientations d'ensemble en fonction des besoins immédiats ou futurs; discussion des projets de loi au cours de laquelle le gouvernement évalue les projets scolaires dans une perspective politique et économique plus générale; application des lois par les organismes intéressés. Ces trois types de fonctions peuvent relever de personnes ou de groupements différents. La politique scolaire devrait se préparer en collaboration avec les groupes sociaux qui ont des responsabilités en éducation: les Églises, les parents, les corps enseignants, le monde du travail, etc., avec les personnes les plus expertes dans ce genre de questions, avec les citoyens éclairés qui représentent la société. Le conseil des ministres a la responsabilité de proposer des projets de loi et la législature celle de les discuter et de les voter. Leur mise en vigueur relève des fonctionnaires et des corps publics ou privés qui ont juridiction sur l'enseignement, comme les commissions scolaires et les conseils des universités. Chacune de ces étapes est nécessaire à la bonne marche d'un système d'éducation.

3. Rôle central du ministre.

133. Une structure conçue de cette façon requiert l'action combinée de trois ordres d'autorité: un conseil consultatif, le conseil des ministres et le parlement, le corps des fonctionnaires. Seul un ministre peut juridiquement servir de pivot à un tel régime et lui conférer cohésion, dynamisme et souplesse; en effet, il est membre du cabinet et siège à la législature, il dirige le ministère et consulte le Conseil. Le Conseil lui ayant signalé les mesures à prendre, les besoins nouveaux, les secteurs négligés, il appartiendrait au ministre d'examiner ces recommandations avec l'aide des sous-

ministres et des chefs de service, de préparer les projets de loi pour y donner suite, de les défendre devant le cabinet et l'assemblée législative, puis de veiller à la bonne exécution des décisions prises. La présence d'un ministre de l'Éducation permet au gouvernement de mieux remplir son importante fonction législative. Dans un régime parlementaire, la législature est l'autorité suprême; le gouvernement peut certes demander officiellement l'avis des corps intermédiaires; il peut aussi déléguer ses pouvoirs à des corps publics compétents; mais il appartient à la législature de voter les lois. Un ministre de l'Éducation peut plus facilement éclairer et guider le cabinet et les chambres dans l'adoption des lois scolaires et l'imposition des taxes pour fins d'éducation.

4. Répartition des responsabilités.

134. Un partage équitable des responsabilités scolaires nous paraît réalisable à l'intérieur de tels cadres. Le Conseil, sorte d'antenne toujours en contact avec l'opinion publique, éclairé par les suggestions des corps intermédiaires et par les recherches des pédagogues, démographes, sociologues et économistes, constamment instruit des travaux et des orientations du ministère ainsi que des expériences des grandes administrations scolaires, serait toutefois moins influencé par des préoccupations électorales que le ministre lui-même. La présence au cabinet et à la législature d'un ministre responsable de tout le système d'enseignement assurerait le fonctionnement normal des institutions démocratiques. Et de nouveau, au stade de l'exécution, les commissions scolaires, de concert avec le ministère, constitueraient une troisième forme de représentation démocratique; on pourrait même entrevoir la possibilité de mettre sur pied des conseils consultatifs régionaux.

5. Importance contemporaine de ce ministère.

135. Avec l'évolution de la société, on voit divers services ou ministères prendre de l'importance. Avant l'ère industrielle, le ministère de l'Agriculture occupait sans contredit une place prépondérante; l'avènement de l'automobile a ensuite dirigé vers le ministère de la Voirie la plus grosse part du budget de l'État; aujourd'hui la sécurité sociale donne une importance exceptionnelle au ministère de la Santé et à celui de la Famille et du Bien-être social. Il est certain que le secteur de l'éducation passe à l'heure actuelle au premier plan. Il y aurait une sorte d'injustice à l'égard de la population si on refusait aux services éducatifs le statut d'un ministère sous la responsabilité immédiate d'un membre du cabinet. On pourrait assigner au ministre le rôle général, ainsi que le fait la loi régissant l'éducation en Grande-Bretagne, de « promouvoir l'éducation, assurer le développement des institutions d'enseignement afin d'offrir à tous des services éducatifs variés et complets dans toutes les régions ».[4]

(4) "to promote the education of the people of England and Wales and the progressive development of the institutions devoted to that purpose, and to secure the effective execution by local authorities, under his control and direction, of the national policy for providing a varied comprehensive education service in every area".

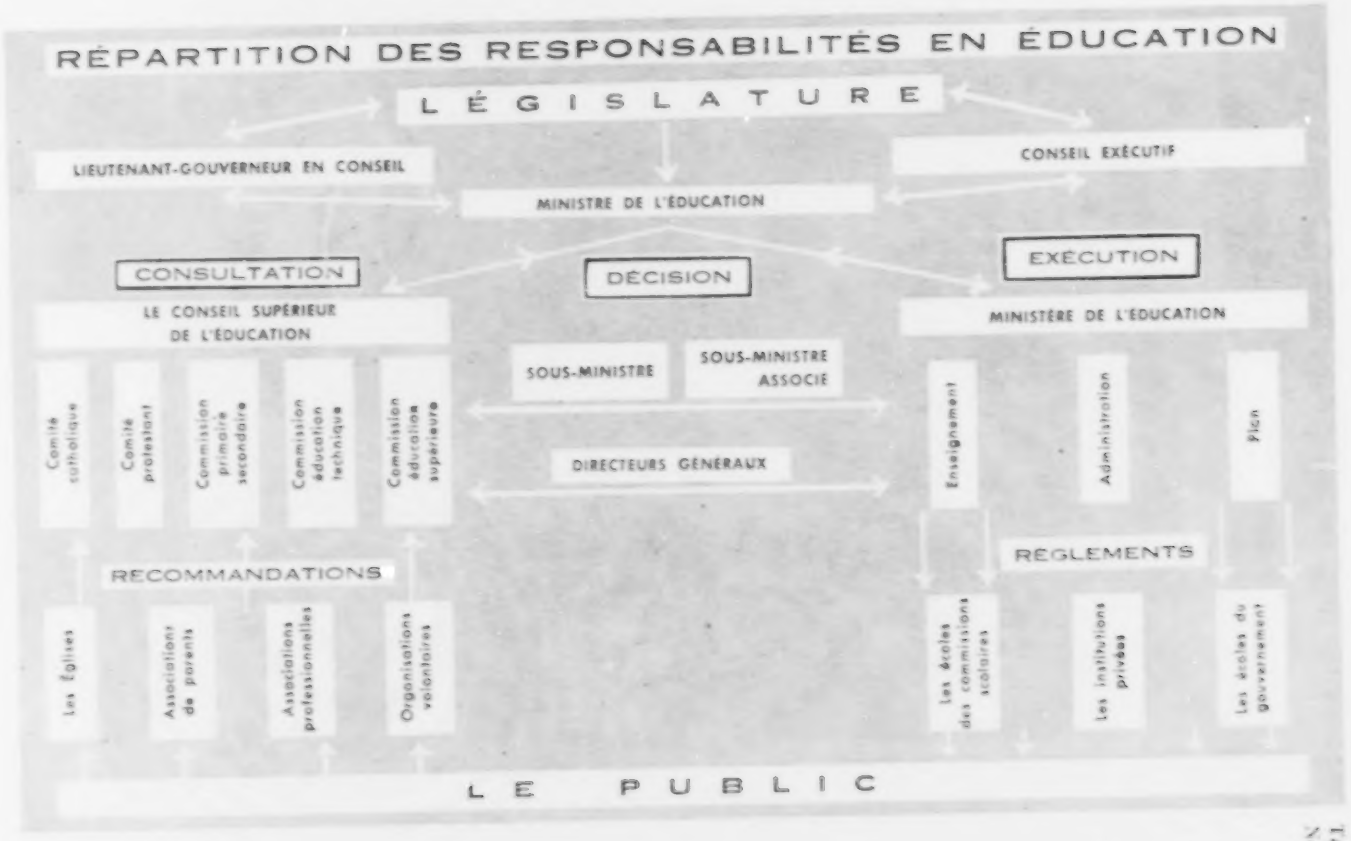

RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS EN ÉDUCATION
LÉGISLATURE
LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL
CONSEIL EXÉCUTIF
MINISTRE DE L'ÉDUCATION
CONSULTATION
DÉCISION
EXÉCUTION
LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
SOUS-MINISTRE
SOUS-MINISTRE ASSOCIÉ
DIRECTEURS GÉNÉRAUX
Comité catholique
Comité protestant
Commission primaire secondaire
Commission éducation technique
Commission éducation supérieure
Enseignement
Administration
Plan
RECOMMANDATIONS
RÈGLEMENTS
Les Églises
Associations de parents
Associations professionnelles
Organisations volontaires
Les écoles des commissions scolaires
Les institutions privées
Les écoles du gouvernement
LE PUBLIC

Tableau No 5

III

Exigences d'une politique démocratique efficace

Trois éléments: 1. Ministère bien organisé

136. Le ministère de l'Éducation n'assurera pas à lui seul le progrès de l'enseignement. Pour être efficace et démocratique, son action s'appuiera sur trois éléments: un ministère bien organisé, un conseil de l'éducation et une direction décentralisée. Des tâches considérables attendent le prochain ministre de l'Éducation. Pour les mener à bonne fin, il devra compter sur des fonctionnaires compétents et actifs. Il faudra les recruter dans les divers secteurs de l'enseignement et de l'administration scolaire publique ou privée; on fera appel aux spécialistes de disciplines diverses, éducateurs, pédagogues, psychologues, économistes, sociologues, démographes, comptables, juristes, médecins, travailleurs sociaux. Car le ministère devra assumer des responsabilités variées, depuis la préparation de programmes d'enseignement jusqu'à la construction et au financement des institutions. Les fonctionnaires devront être choisis avec soin. Le ministre devra donc être en mesure de leur offrir des traitements intéressants. L'organisation du ministère sera décrite au chapitre suivant. Cependant il convient d'indiquer tout de suite une condition essentielle de son efficacité: le recrutement de fonctionnaires hautement compétents.

2. Nécessité d'un Conseil
a) large représentation
b) organisme consultatif.

137. Un ministère de l'Éducation serait incomplet sans un conseil de l'Éducation. Outre une tradition plus que centenaire, plusieurs raisons militent en faveur du maintien d'un tel organisme. Tout d'abord, on a insisté aux paragraphes précédents, sur la nécessité d'un ministre responsable devant la législature et devant le peuple. Cependant, la représentation démocratique n'est pas assurée que par les élus du peuple; ceux-ci sont investis du pouvoir d'administrer les fonds publics au nom de la collectivité; l'importance des fonds investis dans l'enseignement nous a amenés à recommander la nomination d'un ministre. Mais l'éducation comporte d'autres dimensions (psychologiques, sociales, intellectuelles, spirituelles) sur lesquelles d'autres représentants ont le droit et le devoir de faire entendre leur voix. Cela est particulièrement vrai des parents, des Églises et des éducateurs des divers secteurs de l'enseignement, auxquels s'ajoutent les corps intermédiaires (syndicats, groupes professionnels, etc.) On verra au chapitre VII les problèmes qu'entraîne cette représentation et comment ils peuvent être résolus.

c) planification démocratique.

138. Représentatif et consultatif, le Conseil contribuera à donner à la planification nécessaire un caractère démocratique. On pourrait en effet s'inquiéter des tendances centralisatrices d'un plan d'ensemble élaboré par les seuls fonctionnaires du ministère. Comment alors un tel plan pourrait-il être réalisé sans être imposé par

la force? Cette coercition répugne à un gouvernement démocratique. L'efficacité du plan découle du fait qu'il est l'oeuvre de tous les groupes intéressés et que ceux qui l'appliqueront auront contribué à son élaboration. C'est d'ailleurs à ce prix que le plan, collé aux structures existantes, sera réaliste et gagnera l'adhésion du public.

d) Tâche de coordination.

139. Un des principaux problèmes du ministre de l'Éducation sera sans doute de développer un système d'enseignement harmonieux et équilibré — un système dans le plein sens du terme. Les trois premiers chapitres ont permis de constater que ce système est présentement fait de parties séparées, trop souvent sans relations les unes avec les autres et isolées par des cloisons étanches. Protestants et catholiques ont construit des secteurs autonomes. Du côté catholique, un secteur de langue anglaise a pris naissance et s'est développé un peu à sa manière. L'enseignement privé ou indépendant n'a pratiquement aucun contact avec l'enseignement public. Du côté catholique, universités et collèges classiques, tous des institutions privées, ont ignoré le secteur public jusqu'à ces toutes dernières années. L'enseignement technique et professionnel s'est constitué en marge de l'enseignement général; les humanités classiques, en marge des autres cours secondaires; l'éducation des enfants exceptionnels, en marge de l'enseignement général. Un énorme effort de coordination sera requis pour édifier un ensemble de toutes ces pièces. Il a été dit précédemment que seul le pouvoir politique peut s'élever au-dessus des points de vue particuliers pour amener les groupes à collaborer. Le Conseil fournira précisément le lieu où cette coordination pourra se faire. C'est là que les points de vue différents se confronteront et que des objectifs communs seront définis. Dans cette importante tâche de coordination entre les parties du système, qui reviendra au ministre de l'Éducation, le Conseil jouera un rôle irremplaçable.

Quatre nécessités.

140. Ce sont principalement ces quatre nécessités: large représentation, organisme consultatif auprès du ministre, participation démocratique à l'élaboration du plan, effort de coordination, qui nous amènent à recommander le maintien d'un conseil pour assister le ministère de l'Éducation. Étant donné le prestige dont il devra jouir, l'importance qu'il aura, et l'étendue du domaine qu'il couvrira, nous proposons qu'il porte le nom de Conseil supérieur de l'éducation.

Conseil unifié.

141. Nous expliquerons plus en détail les fonctions et la composition du Conseil au chapitre VII. Nous voulons cependant insister immédiatement sur un point auquel nous attachons une importance particulière, le caractère unifié de ce Conseil. Nous sommes convaincus, comme nous l'avons dit, que l'isolement des secteurs a contribué à la faiblesse du système scolaire. Ce cloisonnement a

fait naître des difficultés presque insurmontables de passage d'un type d'enseignement à un autre et d'accès aux études universitaires. Il a produit des différences dans le niveau des études selon les secteurs. Il a aussi empêché le partage des expériences fructueuses et la mise en commun de services coûteux. Nous voulons par tous les moyens permettre des rapprochements et des échanges, assurer des normes uniformes et des exigences équivalentes dans tous les secteurs. Le pluralisme de la province de Québec, qui doit s'exprimer au niveau des écoles par la variété des institutions et des programmes, rend plus nécessaire encore ce travail en commun au niveau supérieur des structures scolaires. C'est pourquoi nous recommandons de revenir à un conseil unifié comme lors de l'établissement du Conseil de l'instruction publique.

3. Direction, décentralisée.

142. La troisième condition d'une action efficace et démocratique, c'est une direction décentralisée. Nous aurons d'autres occasions de revenir sur ce sujet dans les parties subséquentes de notre rapport. Nous voulons cependant affirmer la nécessité d'envisager un système unifié avec une certaine forme de décentralisation. L'intérêt que le public porte aux questions de l'éducation augure bien de la collaboration que l'on pourra obtenir dans les différentes régions. Nous croyons que le ministre et le Conseil devront prévoir des formules de décentralisation régionale. C'est ainsi que des conseils consultatifs régionaux pourraient être constitués pour l'étude des problèmes particuliers à une région; par cet intermédiaire, l'action du Conseil supérieur auprès du ministère et de la population se prolongerait en étendue et en profondeur.

Recommandations.

143. Les considérations précédentes nous amènent à formuler les trois recommandations suivantes:

(1) **Nous recommandons la nomination d'un ministre de l'éducation dont la fonction sera de promouvoir et de coordonner l'enseignement à tous les degrés, tant dans le secteur privé que dans le secteur public.**

(2) **Nous recommandons la création d'un conseil supérieur de l'éducation dont la fonction sera d'agir auprès du ministre à titre consultatif.**

(3) **Nous recommandons que le conseil supérieur de l'éducation fonctionne de façon unifiée.**

CHAPITRE VI

LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Introduction

144. La description des structures actuelles, aux chapitres II et III a fait voir la grande variété d'institutions dispensant un enseignement conduisant à des diplômes reconnus, sous la juridiction du gouvernement ou hors de cette juridiction. Le chapitre IV a décrit l'ampleur des tâches qui confrontent un État moderne dans le domaine de l'enseignement; et le chapitre V a énuméré quelques problèmes que posent les structures actuelles, pour en arriver à recommander la nomination d'un ministre de l'Éducation comme moyen de les résoudre. Nous examinerons maintenant sous quel angle se présente de façon concrète l'établissement d'un ministère de l'Éducation, quelles difficultés soulève cette transformation, quelle organisation interne et quelles fonctions seront nécessaires à l'intérieur de ce ministère.

I

Établissement d'un ministère de l'Éducation

a) Éléments à considérer

145. Les éléments dont il faut tenir compte dans la formation d'un ministère de l'Éducation sont les suivants: département de l'Instruction publique, ministère de la Jeunesse, autres ministères régissant un enseignement, commissions scolaires, institutions d'enseignement indépendantes. Le problème qui se pose est le suivant: comment relier ces éléments à une seule unité administrative sous l'autorité d'un ministre responsable devant le parlement et devant le peuple, tout en sauvegardant l'autonomie légitime des corps publics et des institutions privées. Il continuera d'exister des institutions privées, mais leurs relations avec l'État, de même que celles des organismes publics, devront se nouer par l'intermédiaire d'un organisme unique qui sera le ministère de l'Éducation.

b) Juridictions à unifier

146. La province de Québec possède actuellement non pas un, mais de fait, l'équivalent de deux ministères responsables de l'éducation: le ministère de la Jeunesse et le département de l'Instruction publique, le premier placé sous l'autorité d'un ministre, le second sous celle d'un surintendant qui a rang de ministre sans en avoir le titre et sans siéger à l'assemblée législative. Comment trouver une formule aboutissant à la création d'un seul ministère à partir de ces deux structures juridiquement séparées ?

Deux agencements possibles

147. Plusieurs mémoires se sont intéressés à ces problèmes de structures. Divers agencements et bien des modalités seraient possibles. Arrêtons-nous à deux solutions d'ensemble:

a) le ministère de la Jeunesse et le département de l'Instruction publique pourraient rester séparés, mais le département, actuellement sous la « direction administrative » du surintendant, passerait sous la juridiction d'un ministre qui aurait pour titre: ministre de la Jeunesse et de l'Instruction publique. Il existe des précédents de cette nature et l'on a fréquemment confié à un seul ministre l'autorité sur deux ministères juridiquement séparés. On pourrait aussi, par une variante de cette formule, retenir la fonction du surintendant et faire de celui-ci un sous-ministre tout en lui conservant son rôle auprès du Conseil de l'instruction publique et des deux Comités catholique et protestant. La présence d'un ministre entraînerait une redéfinition de la fonction du surintendant, des pouvoirs du Conseil et de ses Comités, et de ceux des deux secrétaires catholique et protestant du département.

b) le ministère de la Jeunesse et le département de l'Instruction publique seraient fusionnés pour former le ministère de l'Éducation.

a) Premier agencement
1) Modalités.

148. Pour réaliser la première formule, il suffirait de modifier la loi de l'instruction publique et la loi établissant les ministères du gouvernement, de manière à autoriser le ministre à assumer les fonctions et exercer les pouvoirs du surintendant. Les conséquences de ces modifications seraient les suivantes:

a) le ministre prend automatiquement la direction administrative du département, comme il a déjà celle du ministère de la Jeunesse;

b) le ministre prépare le budget du département, le soumet au cabinet et le défend devant l'assemblée législative;

c) le ministre préside de droit l'assemblée du Conseil de l'instruction publique et il siège aux deux Comités du Conseil, avec droit de vote dans le Comité de sa confession religieuse;

d) le ministre soumet au lieutenant-gouverneur en conseil, pour ratification, les règlements du Conseil et de ses deux Comités.

Il va de soi que si le ministre prenait la direction du département, il ne pourrait pas être soumis comme l'est actuellement le surintendant, aux directives du Conseil de l'instruction publique; ce changement appellerait nécessairement une revision des pouvoirs et des attributions du Conseil. Si le poste du surintendant est maintenu, celui-ci peut conserver ses fonctions actuelles au Conseil de l'instruction publique et aux deux Comités catholique et protestant; dans le ministère, il est soumis à l'autorité du ministre et remplit en quelque sorte la fonction de sous-ministre. Dans ce premier agencement et dans sa variante, les structures administratives du ministère de la Jeunesse et du département de l'Instruction publique, avec leurs services et leur personnel distincts, resteraient ce qu'elles sont et trouveraient leur unité de direction dans la personne du ministre exerçant une autorité égale sur l'un et l'autre.

2) Conséquences.

149. Cette dualité de structures entraîne des complications administratives. Une commission scolaire désireuse de construire une école devrait obtenir du département une première autorisation pour des raisons pédagogiques et du ministère de la Jeunesse, une seconde autorisation pour fins de subvention; de même dans les relations du gouvernement avec les commissions scolaires, l'inspecteur pédagogique relèverait comme aujourd'hui du département et l'inspecteur vérificateur, du ministère. Les institutions privées elles aussi auraient affaire tour à tour soit au département soit au ministère. Les commissaires d'école, les secrétaires-trésoriers, les directeurs d'institutions, qui ne sont pas toujours familiers avec les rouages administratifs et les règles de procédure, se retrouveraient devant les mêmes ennuis, dédoublements et tracasseries qu'à l'heure actuelle. Du simple point de vue administratif, l'unification de ces deux budgets et de ces deux équipes de fonctionnaires paraît souhaitable.

Objections à la fusion.

150. Avant d'étudier la deuxième formule, par laquelle on fusionnerait le ministère de la Jeunesse et le département de l'Instruction publique pour former le ministère de l'Éducation, il faut s'arrêter à une objection sérieuse que l'on pourrait opposer à tout changement des structures actuelles. La première formule en effet modifiait peu de choses à la situation présente; la fusion suppose beaucoup de transformations. Celles-ci risqueraient de porter atteinte aux garanties que la minorité protestante possède dans le département de l'Instruction publique mais nullement de la même façon au ministère de la Jeunesse où n'existe aucune structure administrative particulière pour des institutions de religion protestante. On a vu, au premier chapitre, que le droit de dissidence avait amené la minorité protestante à constituer au sein du département de l'Instruction publique un secteur quasi autonome. Depuis 1924, la loi de l'instruction publique stipule, à l'article 25, que:

« Le secrétaire protestant du département de l'Instruction publique est en même temps directeur de l'enseignement protestant dans la province, sous la direction et le contrôle du surintendant.
Ses pouvoirs et devoirs sont déterminés par le lieutenant-gouverneur en conseil. »

Le service de l'enseignement protestant disposait même, jusqu'à 1961, de l'attribution des sommes votées par le parlement pour l'enseignement protestant. Ce service a dû restreindre son rôle à la surveillance des écoles protestantes et à l'application des règlements du comité protestant, depuis que ces crédits et tout le budget des subventions ont été transportés au ministère de la Jeunesse.

Réponse à l'objection : garanties aux protestants

151. On ne peut songer à une fusion sans assurer aux protestants toutes les garanties suffisantes. On écarterait la difficulté en nommant un sous-ministre associé de foi protestante qui partagerait avec le sous-ministre la responsabilité de l'administration générale du ministère. Cet associé serait plus particulièrement chargé de surveiller les intérêts de l'enseignement protestant. Les structures internes du ministère, dont nous parlerons plus loin, devront prévoir aussi des garanties équivalentes.

b) Deuxième agencement – Avantages:
1. Unité de direction

152. Cette difficulté étant surmontée, il ne paraît exister aucun obstacle sérieux à la fusion du département et du ministère en une seule unité administrative et cette fusion présenterait des avantages indéniables. On a vu aux chapitres IV et V que les responsabilités d'un État moderne et l'ampleur des tâches en matière d'enseignement militent en faveur de la création d'un ministère de l'Éducation. Seul un ministère peut, en effet, exercer une autorité bien définie et favoriser une collaboration intime entre les services et les institutions d'enseignement. Il est désirable de mettre fin à la dualité de structures qui, depuis le développement de l'enseignement professionnel en particulier, a empêché une unité de pensée et d'action indispensable. Cette unité serait possible à la rigueur dans les cadres actuels ; mais l'énergie qu'on déploierait à coordonner des services qui se sont développés séparément et qui continueraient de relever de deux administrations, nous paraît un pur gaspillage. L'unité de direction indispensable à l'intégration des services exige la fusion du département et du ministère.

2. Coordination des enseignements
i) enseignement général –
ii) enseignement technique

153. Cette fusion permettrait de relier l'enseignement technique ou spécialisé à l'enseignement général ; nous aurons à étudier cet objectif de façon plus approfondie dans la suite de notre rapport. Au-delà de l'enseignement primaire, l'éducation doit être conçue de manière à répondre aux aptitudes de chaque élève et aux exigences de l'économie et de la technologie modernes, à l'intérieur

d'une certaine unité pédagogique que peut faciliter l'unité administrative. Les élèves doivent être orientés, à la fin du cours élémentaire, vers les études qui répondent le mieux à leurs goûts et à leurs dispositions; les uns vers les études spéculatives, les autres vers des activités plus concrètes. La civilisation contemporaine appelle, comme on l'a vu, une revalorisation de l'enseignement technique; celui-ci réclame de l'étudiant un aussi haut niveau d'intelligence que les autres types d'enseignement et des qualités de précision, d'adresse manuelle, parfois des aptitudes artistiques, que sont loin de posséder tous les élèves plutôt doués pour les études théoriques. Il existe encore à l'égard de l'enseignement technique des préjugés tenaces qu'il importe de déraciner. C'est pourquoi nous insistons pour que l'enseignement professionnel ou technique, au lieu de constituer un secteur fermé sur lui-même, soit incorporé, au niveau de la direction supérieure, au système général d'éducation.

iii) enseignement des autres ministères

154. Les mêmes remarques sont valables pour les autres formes d'enseignement et pour les institutions relevant de divers ministères. Les milliers d'enfants en institutions sous la tutelle du ministère de la Famille et du Bien-Être social ont le droit d'être instruits selon les normes générales; ils pourraient alors passer facilement d'un type d'institution à un autre. L'enseignement agricole, l'enseignement ménager et les divers enseignements spéciaux dispensés par le gouvernement devraient relever de la même autorité, en matière de programmes, que l'ensemble du système scolaire et se trouver reliés à la direction pédagogique du ministère de l'Éducation.

3. Plan d'ensemble

155. La fusion du département de l'Instruction publique et du ministère de la Jeunesse permettra de rattacher à un même plan d'ensemble tous les enseignements conduisant à un diplôme reconnu. Un grand nombre de mémoires ont insisté sur l'urgence de concevoir et mettre en oeuvre un plan qui engloberait tout le système d'enseignement, prévoyant des équivalences entre institutions de même niveau, des passerelles entre les secteurs. Un tel plan s'impose également, au niveau administratif, en vue du meilleur aménagement possible des ressources disponibles. Cette organisation générale ne peut être mise en place et fonctionner avec efficacité, tout en respectant les autonomies diverses, que sous la direction d'une seule autorité. Nous reviendrons, en parlant de l'organisation interne du ministère, sur les services qui seront responsables des divers aspects de ce plan.

Effets de la fusion

156. La fusion du département de l'Instruction publique et du ministère de la Jeunesse en un ministère de l'Éducation entraîne automatiquement l'abolition du poste de surintendant. Cette fonction n'aura plus de raison d'être puisqu'elle sera désormais parta-

gée entre le ministre et les sous-ministres de l'Éducation. En outre la mesure permettra les améliorations suivantes:

a) rattachement au ministère de l'Éducation de tous les services pédagogiques relevant des autres ministères; coordination à établir, selon des modalités diverses, avec les institutions dont l'enseignement conduit à des diplômes reconnus;

b) revision complète et rédaction nouvelle de toutes les lois concernant l'éducation. Il va de soi que des modifications aussi profondes que celles que nous proposons, sans aboutir évidemment à l'abolition de tous les règlements existants, réclameront une définition précise des nouvelles structures et entraîneront de nombreux amendements. Il faudra tôt ou tard entreprendre une refonte et une rédaction nouvelle des lois et règlements scolaires pour les rassembler en un tout cohérent;

c) comme mesure pratique, et pour remédier à l'éparpillement actuel, rassemblement de tous les services d'éducation du ministère dans un même immeuble.

II

Structures internes du ministère

Objectifs et principes directeurs

157. La structuration d'un ministère de l'Éducation soulève de nombreuses questions auxquelles il convient de s'arrêter. Les études que nous avons faites de l'administration scolaire d'autres provinces et d'autres pays, les discussions avec les experts en administration publique nous ont initiés aux formes très variées que peuvent revêtir les structures d'un ministère de l'Éducation et à quelques principes directeurs propres à en assurer l'efficacité. Il paraît nécessaire d'établir une hiérarchie des juridictions et un partage des responsabilités à tous les paliers, de manière à dégager le ministre et les sous-ministres d'une routine administrative trop accaparante; un grand nombre de problèmes pourront ainsi être réglés aux divers stades de l'administration sans qu'on ait besoin de recourir constamment aux fonctionnaires supérieurs. D'autre part on ne doit pas laisser les services, éparpillés et compartimentés, agir chacun selon son bon plaisir. Il s'agit de prévoir une certaine unité rationnelle de façon que les services travaillent en collaboration sous la direction de fonctionnaires supérieurs, eux-mêmes subordonnés aux sous-ministres. Pour grouper les services, on doit aussi faire le choix entre une division qui épouse les niveaux d'enseignement: unité administrative complète avec tous les services (programmes, personnel, finances, etc.) pour chacun des secteurs primaire, secondaire, supérieur et technique; ou bien une division selon les services: même service de programmes, personnel, finances et autres pour tous les secteurs. La première de ces deux formules maintient une confusion entre

le pédagogique et l'administratif et isole les uns des autres les divers secteurs de l'enseignement; le cloisonnement actuel paraît déjà déplorable à bien des gens; l'aération pédagogique et l'économie des services et des ressources semblent exiger une division qui réunira d'une part tous les services administratifs pour tous les niveaux de l'enseignement, quitte à y faire ensuite les subdivisions qui s'imposeront; et on groupera d'autre part les services d'enseignement.

Garanties pour l'enseignement protestant

158. La structuration que nous proposerons devra également assurer des garanties suffisantes à l'enseignement protestant, comme nous le disions plus haut. Actuellement le secrétaire protestant, tout comme le secrétaire catholique du département de l'Instruction publique a rang de sous-ministre sans en avoir le titre; la direction de l'enseignement protestant n'est pas juridiquement autonome puisqu'elle est soumise au contrôle du surintendant; mais de fait son indépendance est assez profondément ancrée dans les structures administratives du département. Aussi ne serait-il pas sage d'abolir le poste de directeur de l'enseignement protestant sans le remplacer par quelque chose d'équivalent. La division étanche qui a toujours existé entre l'enseignement protestant et l'enseignement catholique ne fut pas toujours à l'avantage des élèves et de la population; elle a retardé certains progrès et empêché un échange de vues fructueux. Ce cloisonnement fut sans doute excessif mais on ne doit pas tomber dans l'erreur contraire et chercher l'unification à tout prix, sans égard aux différences de foi, de mentalité, de langue et de culture.

Secteurs de l'enseignement protestant

159. Dans la structure que nous proposons, les services administratifs communs aux divers secteurs de l'enseignement auraient aussi juridiction sur les écoles protestantes. Mais nous prévoyons, à la division générale de l'enseignement, un bureau responsable de l'enseignement protestant et un bureau responsable de l'inspection des institutions protestantes. Un comité conjoint de ces deux bureaux pourrait être chargé d'étudier tout problème particulier à l'enseignement protestant. Il serait souhaitable que dans certains services communs comme celui des commissions scolaires, de l'équipement scolaire ou des finances, quelques fonctionnaires protestants soient placés à des points stratégiques pour faire connaître le point de vue de leurs coreligionnaires; il en irait de même pour les catholiques de langue anglaise dont quelques représentants au ministère serviraient d'agents de liaison entre ce groupement linguistique et religieux et la haute administration. Ces mesures comportent évidemment le danger de laisser constituer dans le ministère des structures administratives autonomes. La crainte n'est pas tout à fait illusoire mais elle ne pourrait se concrétiser dans la réalité qu'avec le consentement du ministre

et des sous-ministres dont le rôle, au contraire, est d'assurer l'unité de direction.

Avantages d'une structure selon les ordres d'enseignement

160. Ces garanties aux minorités étant assurées, on peut chercher la meilleure manière de grouper et d'organiser les divers services du ministère. Il nous paraît préférable, comme nous l'avons signalé, d'adopter une division selon les services qui permettra d'éviter un grand nombre de dédoublements et concentrera sous une même direction les services administratifs: finances, immeubles, etc., qui pourront être communs aux divers secteurs de l'enseignement. D'autre part, l'unification des secteurs d'enseignement et des aspects pédagogiques en une même division permettra des communications et des échanges plus faciles et plus constants entre le primaire, le secondaire, le supérieur et le technique. Ce voisinage favorisera la discussion sereine des problèmes communs et la coordination des niveaux et des options. Les commissions scolaires pourront traiter avec un même groupe de services pour tout l'aspect pédagogique aux divers niveaux; et avec un autre groupe de services pour tout l'aspect administratif: projets de construction, financement, etc. Évidemment, en éducation, tout est intimement lié: programmes, constructions, etc., de sorte que toutes les structures qu'on peut imaginer paraissent un peu factices quand elles sont transposées dans la réalité. En France, où l'on avait un système comportant des services complets pour chaque secteur d'enseignement, on a entrepris une réforme des structures dans le sens que nous proposons; cette réorganisation s'est butée à la résistance opiniâtre de groupes de fonctionnaires qui avaient constitué, à l'intérieur du ministère de l'Éducation nationale, l'équivalent d'autant de ministères complets qu'il y a de secteurs d'enseignement. Il serait peu sage pour nous de répéter des erreurs qu'on a du mal à corriger ailleurs.

Grandes divisions du ministère

161. Les divisions que nous proposons, après avoir examiné bien des hypothèses, sont de l'ordre des suggestions plutôt que des recommandations. Nous nous sommes ralliés à l'idée d'un ministère de l'Éducation qui serait formé de trois divisions ayant chacune à leur tête un directeur général. Ces divisions seront:

a) la division de l'enseignement;

b) la division de l'administration;

c) la division du plan.

a) Division de l'enseignement

162. La division de l'enseignement aura la responsabilité de toutes les matières se rapportant aux secteurs et cycles d'étude, aux programmes, à la surveillance des institutions, à la direction du personnel enseignant et à l'expérimentation. Son orientation sera proprement pédagogique dans un sens large; cette division jouera au plan provincial le même rôle que la direction des études dans

une commission scolaire. Nous proposons que la division de l'enseignement comprenne les services suivants:

a) service des programmes —

1. enseignement élémentaire et secondaire catholique
2. enseignement élémentaire et secondaire protestant
3. enseignement des écoles normales
4. enseignement spécialisé et technique
5. enseignement aux adultes
6. recherche pédagogique

b) service des études —

1. inspection et examens de l'enseignement catholique
2. inspection et examens de l'enseignement protestant
3. inspection et examens de l'enseignement spécialisé et technique
4. inspection et examens de l'enseignement aux adultes
5. enseignement aux enfants exceptionnels
6. enseignement par les méthodes audio-visuelles
7. éducation physique et hygiène
8. éducation artistique et loisirs
9. orientation et cliniques scolaires
10. bibliothèques scolaires

c) service du personnel enseignant —

1. qualification et certification du personnel enseignant
2. direction du personnel enseignant des écoles relevant du gouvernement
3. cours de perfectionnement, statut des enseignants, fonds de retraite, etc.

Nous reviendrons, dans la partie de notre rapport concernant l'aspect pédagogique du système scolaire, sur le rôle de plusieurs de ces services et sur la façon de les envisager dans la perspective d'une certaine autonomie des commissions scolaires, des directeurs d'établissements et des enseignants. Les différents aspects de la confessionnalité seront étudiés dans une partie subséquente du rapport; nous pourrons alors proposer les compléments nécessaires aux structures que nous décrivons ici et dans le chapitre suivant, de façon à assurer les services requis.

b) Division de l'administration

163. La division de l'administration exercera son autorité sur tous les rouages administratifs du ministère se rapportant aux institutions et services extérieurs. Elle comprendra les services suivants:

a) commissions scolaires —

Ce service centralisera toutes les relations administratives et financières entre le ministère de l'Éducation et les commissions

scolaires. Il enregistrera l'élection des commissaires ou syndics, se prononcera sur la division ou la fusion des commissions scolaires, étudiera leur budget, calculera les subventions auxquelles elles ont droit. Nous aurons à revenir, en parlant des commissions scolaires dans la suite de notre rapport, sur la part de décentralisation à la fois administrative et pédagogique que nous souhaitons voir se développer.

b) établissements du ministère —

Ce service aura charge de l'administration de toutes les écoles qui sont la propriété du ministère.

c) institutions d'enseignement supérieur
d) institutions privées, primaires et secondaires
e) institutions d'enseignement aux adultes
f) finances scolaires
g) aide aux étudiants
h) équipement scolaire et transport d'élèves
i) services auxiliaires comprenant la direction du personnel administratif du ministère, le contentieux, etc.

c) Division du plan

164. La planification est une fonction importante du ministère de l'Éducation. Dans le passé, les institutions ont pris naissance sous la poussée des besoins et des initiatives, sans étude démographique ni financière. Les grandes maisons d'affaires poursuivent des enquêtes prolongées avant d'ouvrir un établissement dans une ville ou dans un quartier; un tel souci d'efficacité et de prévision est tout aussi indispensable dans le champ de l'éducation. L'implantation d'une institution dans un milieu donné et les investissements de milliers et peut-être de millions de dollars qui seront requis ne doivent pas être laissés au hasard. Les recherches préalables, au triple point de vue démographique, financier et pédagogique, relèvent de la plus élémentaire prévoyance. La direction de la planification recueillera les informations et cherchera un équilibre entre les nécessités pédagogiques et les ressources financières. Nous suggérons donc que la division comprenne:

a) un service de la statistique scolaire
b) un service de la carte scolaire
c) un service de l'information.

III

Fonctionnement et personnel du ministère

Personnel du ministère

165. Jusqu'ici le recrutement du personnel pour le département de l'Instruction publique s'est fait principalement dans les institutions sous sa juridiction, soit le primaire et le secondaire publics et les écoles normales. Le nouveau ministère de l'Éducation exercera son action sur l'enseignement à tous les niveaux; il sera indispensable qu'il recrute des fonctionnaires aux divers échelons du

Tableau
No 6

STRUCTURE PROPOSÉE POUR LE MINISTÈRE DE L'EDUCATION

MINISTRE DE L'EDUCATION
SOUS-MINISTRE
SOUS-MINISTRE ASSOCIÉ
DIVISION DE L'ENSEIGNEMENT
DIVISION DE L'ADMINISTRATION
DIVISION DU PLAN
DIRECTEUR GÉNÉRAL
DIRECTEUR GÉNÉRAL
DIRECTEUR GÉNÉRAL
SERVICE DES PROGRAMMES
·Enseignement élémentaire et secondaire catholique
·Enseignement élémentaire et secondaire protestant
·Enseignement des écoles normales
·Enseignement technique et spécialisé
·Enseignement aux adultes
·Recherche pédagogique
SERVICE DES ÉTUDES
·Inspection et examens de l'enseignement catholique
·Inspection et examens de l'enseignement protestant
·Inspection et examens de l'enseignement technique et spécialisé
·Inspection et examens de l'enseignement aux adultes
·Enseignement aux enfants exceptionnels
·Enseignement par les méthodes audio-visuelles
·Éducation physique et hygiène
·Éducation artistique et loisirs
·Orientation et cliniques scolaires
·Bibliothèques scolaires
SERVICE DU PERSONNEL ENSEIGNANT
·Qualification et certification du personnel enseignant
·Direction du personnel enseignant des écoles relevant du gouvernement
·Cours de perfectionnement, statut des enseignants, fonds de retraite
SERVICE DES COMMISSIONS SCOLAIRES
SERVICE DES ÉTABLISSEMENTS DU MINISTÈRE
SERVICE DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
SERVICE DES INSTITUTIONS PRIVÉES PRIMAIRES ET SECONDAIRES
SERVICE DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT AUX ADULTES
SERVICE DES FINANCES SCOLAIRES
SERVICE D'AIDE AUX ÉTUDIANTS
SERVICE DE L'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE ET DU TRANSPORT DES ÉLÈVES
SERVICES AUXILIAIRES
·Section juridique
·Fonds de pension
Achats ·Matériel·Archives
SERVICE DE LA STATISTIQUE SCOLAIRE
SERVICE DE LA CARTE SCOLAIRE
SERVICE DE L'INFORMATION

système scolaire et jusque dans les universités. La délégation des responsabilités dont nous venons de parler réclame en effet des fonctionnaires compétents et de grande classe. Cette réforme est impensable sans une refonte de l'échelle des traitements; même à l'heure actuelle des fonctionnaires quittent le département, attirés par les traitements plus avantageux que peuvent offrir les commissions scolaires. Cette revision des traitements appelle une revision de la classification des fonctionnaires en tenant compte du nombre d'années d'étude des candidats, de leur compétence particulière, de leurs diplômes et du traitement offert en dehors du gouvernement pour le même niveau de formation. Il serait illusoire, à notre avis, d'espérer un renouveau du système scolaire si l'on ne change d'abord profondément le statut accordé à ceux qui sont responsables de son administration.

Les fonctionnaires supérieurs

166. Les directeurs généraux qui auront chacun sous leur autorité l'une des trois divisions du ministère devront être habilités, selon le principe de délégation de pouvoirs dont nous avons parlé plus haut, à prendre des décisions sans en référer constamment aux sous-ministres et au ministre; d'autre part, les chefs de chacun des services composant une division jouiront eux-mêmes d'une certaine autorité sans avoir constamment recours au directeur général. Cette part de décentralisation administrative ne doit pas cependant aboutir à l'éparpillement des juridictions; c'est pourquoi les directeurs généraux devront tenir des réunions fréquentes avec le groupe des chefs de services sous leur autorité afin de favoriser l'échange de points de vue entre leurs subordonnés et afin de les habituer à situer leurs problèmes particuliers dans une perspective d'ensemble. Comme nous souhaitons qu'il y ait des protestants et des catholiques de langue anglaise à divers points stratégiques et à divers niveaux de l'administration, il est désirable naturellement que les fonctionnaires supérieurs catholiques et protestants soient bilingues; leur juridiction s'étendant dans certains cas aux institutions des deux langues, cette condition est nécessaire au bon exercice de leur autorité et à leurs relations harmonieuses avec le personnel administratif et avec le corps enseignant dans tous les secteurs.

Les sous-ministres

167. Pour assurer de la même façon la coordination entre les trois divisions du ministère, le sous-ministre et son associé de foi protestante tiendront eux aussi des réunions au moins hebdomadaires groupant les trois directeurs généraux; chacun sera ainsi forcé de prendre une vue d'ensemble des problèmes de l'enseignement et de l'administration au lieu de se confiner dans une vision trop étroite de son secteur. Pour diriger efficacement le travail du ministère en collaboration avec le ministre, les deux sous-ministres devront posséder une double formation, pédagogique et

administrative. Sans avoir fait partie nécessairement l'un et l'autre du corps enseignant, ils devront être familiers avec la pédagogie, les idées nouvelles, posséder une certaine expérience en administration scolaire acquise dans les commissions scolaires, les institutions privées, les universités ou le ministère. Leur présence, de soi plus permanente que celle du ministre, assurera la stabilité et la continuité nécessaires à la poursuite d'une politique scolaire. Nous verrons au chapitre suivant qu'ils seront membres adjoints sans droit de vote du Conseil supérieur de l'éducation, servant ainsi d'intermédiaires entre cet organisme et le ministère.

Le ministre de l'Éducation

1. Relations dans le ministère

168. C'est le ministre qui anime le ministère sur lequel il exerce son autorité. C'est de lui que les sous-ministres, les directeurs généraux, les chefs de service et les fonctionnaires attendent des directives claires et fermes. L'activité et l'efficacité du ministère est souvent une question d'atmosphère. Un ministre trop pointilleux peut paralyser les initiatives et brider les bonnes volontés; par contre un ministre sans autorité peut contribuer à l'éparpillement des juridictions, des secteurs et des services. Le ministre devra stimuler les initiatives et la recherche dans un climat de liberté intellectuelle favorable à la culture, à l'intérieur d'un plan d'ensemble bien ordonné. Il aura, bien entendu, comme tous ses collègues du cabinet, la « direction administrative » de son ministère et de tous les services que nous avons énumérés. Il pourra au besoin adjoindre à ces services des comités consultatifs pour l'étude de certaines questions, pour l'exécution de certaines recherches ou de certains travaux.

2. Relations avec le Conseil supérieur de l'éducation

169. Les fonctions du Conseil et ses relations avec le ministre seront expliquées au chapitre suivant. Disons tout de suite que nous les concevons dans une perspective de collaboration constante et positive. Le Conseil aura droit d'obtenir des services du ministère tous les renseignements utiles par l'intermédiaire des sous-ministres; si un problème touchant l'ensemble de la politique scolaire se pose dans l'un des services, le chef du service pourra toujours représenter aux sous-ministres qu'il serait opportun d'avoir l'avis du Conseil. Le ministre, qui aura comme tous les ministres la « direction administrative » de son ministère, devra cependant obligatoirement consulter le Conseil supérieur de l'éducation sur certaines matières, comme nous le verrons au chapitre VII[1]. Pour une partie de ces matières, il sera même tenu de procéder par voie de règlements à soumettre au Conseil, avant de les faire ratifier par le lieutenant-gouverneur en conseil; ces matières qui font

(1) Voir ch. VII, art. 185.

nécessairement l'objet d'une réglementation et d'une ratification sont les suivantes:

1. Programmes d'enseignement, normes d'examens, diplômes officiels;
2. Normes de qualification du personnel enseignant.

3. Relations avec la législature

170. Le ministre de l'Éducation aura, cela va de soi, la responsabilité de son ministère devant la législature. Il ne sera plus, comme actuellement le ministre de la Jeunesse, le simple intermédiaire entre la direction de l'enseignement et la législature. Chef de ministère, il sera comptable de tous ses actes auprès des élus du peuple. Il aura la responsabilité de faire voter le budget de l'enseignement et d'en surveiller la dépense. Porte-parole autorisé de l'éducation, il devra en interpréter les besoins et les problèmes à ses collègues du cabinet et à l'assemblée législative. La mise en vigueur des lois et des règlements sera sa responsabilité, et les conflits pouvant survenir à l'intérieur du ministère ou entre le ministère et les collectivités publiques et privées engagées dans l'enseignement relèveront de sa compétence.

4. Relations avec le public

171. Chargé de promouvoir l'enseignement et d'assurer à tous les citoyens l'instruction à laquelle ils ont droit, le ministre de l'Éducation a un rôle public d'une grande importance. Il aura pour mission de faire comprendre aux organismes et aux institutions d'enseignement la nécessité de replacer leurs problèmes propres dans une perspective d'ensemble et de subordonner leur bien particulier aux impératifs du bien commun. Toutes ces fonctions exigent évidemment un homme de premier plan et il sera l'un des membres les plus influents du cabinet. Aussi n'hésitons-nous pas à suggérer aux partis politiques de rechercher et de préparer des personnes capables d'occuper dignement le poste.

Recommandations et suggestions

172. Nous formulons maintenant sous forme de recommandations et suggestions les principaux points de vue développés dans ce chapitre; elles font suite à celles du chapitre précédent.

(4) Nous recommandons qu'un ministère de l'éducation soit constitué par la fusion du département de l'instruction publique et du ministère de la jeunesse.

(5) Nous recommandons le rattachement au ministère de l'éducation des services pédagogiques relevant des autres ministères.

(6) Nous recommandons que la commission du service civil prenne les moyens nécessaires pour attirer au ministère de l'éducation les fonctionnaires les plus compétents.

(7) Nous recommandons qu'il y ait au ministère de l'éducation un sous-ministre associé de foi protestante.

(8) Nous recommandons que le ministre soit tenu de procéder par réglementation sur les matières suivantes : (1) programmes d'enseignement, normes d'examens, diplômes officiels; (2) normes de qualification du personnel enseignant.

(9) Nous suggérons que les services du ministère de l'éducation soient groupés en trois divisions, chacune ayant à sa tête un directeur général : la division de l'enseignement, la division de l'administration, la division du plan.

(10) Nous suggérons que la division de l'enseignement comprenne les services suivants:

(a) Service des programmes — 1. enseignement élémentaire et secondaire catholique; 2. enseignement élémentaire et secondaire protestant; 3. enseignement des écoles normales; 4. enseignement spécialisé et technique; 5. enseignement aux adultes; 6. recherche pédagogique.

(b) Service des études — 1. inspection et examens de l'enseignement catholique; 2. inspection et examens de l'enseignement protestant; 3. inspection et examens de l'enseignement spécialisé et technique; 4. inspection et examens de l'enseignement aux adultes; 5. enseignement aux enfants exceptionnels; 6. enseignement par les méthodes audio-visuelles; 7. éducation physique et hygiène; 8. éducation artistique et loisirs; 9. orientation et cliniques scolaires; 10. bibliothèques scolaires.

(c) Service du personnel enseignant — 1. qualification et certification du personnel enseignant; 2. direction du personnel enseignant des écoles relevant du gouvernement; 3. cours de perfectionnement, statut des enseignants, fonds de retraite, etc.

(11) Nous suggérons que la division de l'administration comprenne les services suivants:

(a) Service des commissions scolaires

(b) Service des établissements du ministère

(c) Service des institutions d'enseignement supérieur

(d) Service des institutions privées, primaires et secondaires

(e) Service des institutions d'enseignement aux adultes

(f) Service des finances scolaires

(g) Service de l'aide aux étudiants

(h) Service de l'équipement scolaire et du transport des élèves

(i) Services auxiliaires: direction du personnel administratif, contentieux, etc.

(12) Nous suggérons que la division du plan comprenne les services suivants:

(a) Service de la statistique scolaire

(b) Service de la carte scolaire

(c) Service de l'information

(13) Nous suggérons de rassembler le plus tôt possible dans un même immeuble tous les services des trois divisions du ministère de l'éducation.

(14) Nous recommandons que les fonctionnaires supérieurs du ministère de l'éducation soient bilingues.

(15) Nous suggérons qu'on fasse une revision complète et une nouvelle rédaction de toutes les lois concernant l'éducation.

CHAPITRE VII

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Introduction : rôle nouveau et nouveau nom du Conseil

173. Nous avons recommandé au chapitre V que le ministère de l'Education soit assisté par un Conseil supérieur de l'éducation et nous avons donné les raisons qui militent en faveur de cet organisme. Il semble nécessaire de faire participer les associations et groupements intermédiaires à l'élaboration de la politique de l'éducation; cette représentation favorisera la coordination entre tous les secteurs et niveaux de l'enseignement; et l'expérience d'un grand nombre de personnes contribuera à des prévisions et à une planification plus sûres, plus efficaces, mieux enracinées dans le milieu. Un conseil de l'enseignement n'est pas une innovation dans cette province et s'inscrit, comme on l'a vu, dans une tradition vieille d'un siècle. Cependant la création du ministère de l'Éducation et les exigences contemporaines entraînent des transformations assez profondes du conseil actuel. Loin d'être rendu inutile par l'existence d'un ministère, le conseil sera plus nécessaire que jamais. Mais il sera appelé à exercer des fonctions nouvelles dans un domaine plus vaste; les nouveaux rôles qui lui seront dévolus demanderont qu'il soit constitué de façon différente. Pour lui redonner le prestige qu'on lui avait conféré lors de sa création en 1856 et à cause de l'ampleur de ses responsabilités, nous avons recommandé d'en changer le nom en celui plus approprié de Conseil supérieur de l'éducation. Nous nous proposons d'expliciter maintenant comment nous envisageons les fonctions de ce Conseil, sa composition et, finalement, son fonctionnement et celui de ses comités et commissions.

I

Fonctions du Conseil supérieur de l'éducation

Fonctions actuelles

174. Les fonctions actuelles du Conseil de l'instruction publique déjà expliquées au chapitre II sont décrites de façon vague à

l'article 22 de la loi de l'instruction publique: « Les questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains et des protestants se trouvent collectivement concernés sont de la compétence du Conseil de l'instruction publique et sont décidées par lui ». D'autres lois lui attribuent un certain contrôle sur l'enseignement aux enfants exceptionnels en institution et sur l'enseignement spécialisé ou technique. On sait que ces dispositions sont lettre morte, le Conseil ne se réunissant presque jamais. L'article 29 de la loi de l'instruction publique confère de façon plus précise aux Comités catholique et protestant le pouvoir « avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil (de) faire des règlements:

1° Pour l'organisation, l'administration et la discipline des écoles publiques et des écoles sous le contrôle du département de l'Instruction publique;

2° Pour diviser la province en districts d'inspection et établir la délimitation de ces districts;

3° Pour la régie des écoles normales;

4° Pour la régie des bureaux d'examinateurs;

5° Pour l'examen des aspirants à la charge d'inspecteurs d'écoles;

6° Pour déterminer les jours de congé qui doivent être donnés dans les écoles ».

L'article 30 ajoute que chaque Comité « doit approuver les livres de classe, cartes, globes, modèles, ou objets quelconques utiles à l'enseignement pour l'usage des écoles de sa croyance religieuse ». Les Comités peuvent enquêter sur la conduite des instituteurs et inspecteurs (art. 31 et 33). Ils peuvent recevoir des dons et des legs; faire des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, pour la classification des écoles. Ils préparent les programmes d'enseignement pour les écoles de leur juridiction. Les Comités doivent être consultés pour recommandation dans plusieurs cas définis.

Nouveau partage des fonctions

175. Le nouveau Conseil de l'éducation doit-il continuer à assumer toutes ces fonctions? Nous ne le croyons pas. Dans le cadre d'un ministère, en effet, ce sont là des fonctions reliées à la politique du gouvernement; elles sont l'application et la mise en oeuvre, sous forme de règlements et de décisions administratives, de l'orientation générale de l'enseignement; elles relèvent des personnes et organismes qui travaillent sous la juridiction du ministre. Jusqu'ici les Comités catholique et protestant ont assumé toutes ces tâches, parce qu'il n'y avait pas de ministre de l'Éducation et parce que le surintendant était soumis aux directives du Conseil et des Comités dans la « direction administrative » du département. Comme le cabinet, de son côté, s'est rarement prévalu des dispositions qui l'autorisaient à donner des directives aux Comités, ceux-ci

devaient donc définir eux-mêmes la politique d'ensemble en matière scolaire. Dans le cadre d'un ministère, c'est le ministre qui devient le pivot de tout le système, parce que c'est dans sa personne que se réalise l'unité de direction. Si l'on gardait au Conseil ses fonctions présentes, il ne serait plus qu'un des rouages du ministère, soumis au ministre, responsable des tâches précises que ce dernier lui confierait; le Conseil se trouverait alors trop lié au ministre. C'est plutôt aux fonctionnaires, nous semble-t-il, et à tous les services du ministère énumérés au chapitre précédent, que revient le devoir d'exécuter la politique ministérielle.

Utilité d'un Conseil indépendant

176. Le Conseil, dégagé des responsabilités de direction, pourrait conserver à l'égard du ministre la liberté nécessaire. Il serait plus en mesure d'apporter des points de vue neufs sur la politique scolaire, des suggestions hardies, une vue d'ensemble et au besoin les critiques qui s'imposent. Devant les exigences de l'enseignement moderne, qui réclame de l'imagination, de la recherche et des innovations, il faudra souvent sortir des sentiers battus. Sans doute le ministre et les fonctionnaires supérieurs auront aussi à le faire; mais ceux qui sont engagés dans une administration accaparante n'ont pas toujours le recul et le loisir nécessaires pour apercevoir nettement les modifications qui s'imposent. C'est au Conseil supérieur de l'éducation que reviendra surtout la responsabilité de maintenir le système d'enseignement en contact avec l'évolution de la société et celle d'indiquer les changements à opérer et d'inspirer des plans à long terme.

Exemples d'autres provinces

177. Des raisons identiques ont amené les commissions royales d'enquête sur l'enseignement des autres provinces canadiennes à faire des recommandations équivalentes. La Commission royale du Manitoba a proposé de préciser les fonctions et de modifier la composition du "Advisory Board" déjà existant[1]. La Commission royale ontarienne a recommandé la création d'un "Central Advisory Council on Education"[2], celle de l'Alberta, l'établissement d'une "Educational Planning Commission"[3], et celle de la Colombie-Britannique, l'organisation d'un "School Planning Board or Commission"[4]. Ce qu'on doit retenir, c'est qu'il s'agissait là d'organismes consultatifs auprès du ministère ou du cabinet.

Fonctions du Conseil:
1. Liaison entre le public et le gouvernement

178. Mais quelles seront de façon plus précise les fonctions du nouveau Conseil supérieur de l'éducation? Nous croyons que sa première fonction sera d'assurer la liaison entre le grand public et le gouvernement. L'opinion s'intéresse beaucoup plus qu'autrefois aux questions d'éducation. Les mémoires que nous avons

(1) *Report of the Manitoba Royal Commission on Education*, 1959, chapitre XXI.
(2) *Report of the Royal Commission on Education in Ontario*, 1950, pp. 356-358.
(3) *Report of the Royal Commission on Education*, Province of Alberta, chapitre 33.
(4) *Report of the Royal Commission on Education*, Province of British Columbia, 1960, pp. 53-56.

reçus et les audiences tenues par notre Commissions nous ont montré à quel point les groupes de parents, d'éducateurs, les autorités religieuses, les commissions scolaires, les associations industrielles et commerciales, les unions ouvrières, les associations patronales désirent participer activement à l'orientation du système scolaire; les problèmes abordés touchaient à divers aspects: structures et organisation du système scolaire, formation du personnel enseignant, programmes, méthodes, manuels, finances, enseignement aux enfants exceptionnels, etc. Il est réconfortant de constater un intérêt aussi général; car il faut, aujourd'hui plus que jamais, que les problèmes et la politique de l'enseignement rejoignent l'opinion publique; en régime démocratique, celle-ci a le droit et le devoir de s'exprimer sur une question aussi vitale. Le Conseil contribuera à canaliser vers le gouvernement les revendications du public, en s'assurant toujours que tous les points de vue sont entendus et reçoivent l'attention qu'ils méritent; il jouera en quelque sorte de façon permanente le rôle que remplit temporairement une commission d'enquête.

2. Éducation du public

179. Le contact du Conseil avec le public devra jouer dans les deux sens. Le large échantillon d'opinions dont nous avons pris connaissance nous a permis de juger que l'on s'entend sur quelques principes fondamentaux; mais chacun en voit les applications dans son optique particulière sans toujours se préoccuper suffisamment des points de vue des autres et des perspectives générales. Ainsi, certains trouveront les commissions scolaires inaccessibles, imperméables aux suggestions et aux changements; de leur côté, les commissions scolaires se plaignent de l'apathie de la population. Peu d'associations songent à présenter leurs réclamations en tenant compte des ressources financières du gouvernement, des commissions scolaires et des institutions privées; elles proposent de puiser à pleines mains dans les fonds publics sans songer aux garanties élémentaires de contrôle dont le gouvernement devra s'assurer. Bien des groupements n'ont pas pris conscience des problèmes de citoyens d'une langue, d'une croyance, d'un statut différent. Le Conseil devra informer, par l'entremise de ses membres, une opinion publique généralement mal renseignée sur les besoins de l'éducation et sur les structures du système. Au lieu de blâmer indistinctement la direction de l'instruction publique pour toutes les déficiences du régime scolaire, le public s'habituera à mieux utiliser les organismes intermédiaires et en particulier les commissions scolaires. Par une sorte de circuit ininterrompu du processus démocratique, le Conseil contribuera ainsi à mieux diffuser l'information en matière scolaire et à décentraliser les responsabilités jusqu'au niveau local. Les contacts assidus du Conseil avec tous les milieux l'inciteront à mettre l'éducation non pas au service de l'État ou d'un parti comme en régime totalitaire, mais

au service de toute la population. Cette circulation des idées, à laquelle le Conseil servira, sera également assurée par le rapport annuel qu'il présentera à la législature; alors que le rapport annuel d'un ministère a un caractère administratif, le rapport du Conseil fournira une analyse en profondeur et en étendue de tous les problèmes de l'enseignement.

3. Représentation des responsables de l'éducation:

a) les parents

180. Il y a trois groupes en particulier qui portent des responsabilités spéciales en éducation et dont la représentation, sous une forme ou une autre, devra être assurée dans le Conseil. Il s'agit des parents, des Églises et des éducateurs. On sait combien les fonctions de la famille se sont transformées dans la société moderne. Les parents ne peuvent plus assurer eux-mêmes l'instruction de leurs enfants; ils doivent compter sur tout un réseau d'institutions pour remplir cette mission; mais ils gardent le droit d'exprimer leurs préférences au sujet de l'éducation de leurs enfants. Les parents n'ont pas eu jusqu'ici beaucoup à dire dans le système scolaire du Québec. Ce n'est que depuis 1961 qu'ils ont obtenu comme tels le droit d'élire les commissaires d'école, sans pour autant être éligibles. Tout cela explique sans doute la faiblesse des groupements de parents, encore à l'état d'ébauches; aucune de ces associations ne semble à l'heure actuelle assez largement représentative des parents de toute la province; en attendant qu'elles le deviennent, il est certain qu'aux séances du Conseil, des personnes devraient pouvoir parler à titre de pères ou mères de famille.

b) les Églises

181. Les Églises ont joué dans tous les pays un rôle de premier plan en matière d'éducation, rôle qui va s'amenuisant à cause du lourd fardeau financier qui pèse sur beaucoup d'institutions et qui force l'État à remplir une fonction de plus en plus importante dans le système d'enseignement. Dans tous les pays, les Églises ont maintenu un système privé d'enseignement ou fourni du personnel religieux au secteur public. Les autorités religieuses ont en effet, de par leur nature, une mission d'enseignement auprès de leurs fidèles et partagent avec les parents la responsabilité de la formation religieuse et morale des jeunes. Elles sont en droit de s'attendre à la collaboration de l'État qui, dans une société de pluralité religieuse comme la nôtre, doit protéger le droit de chaque groupe religieux. Ce n'est pas en vertu d'un privilège mais d'un droit que les autorités religieuses comptent sur l'appui de l'école pour dispenser une partie de l'enseignement religieux. Nous pensons que les Églises doivent avoir une possibilité de s'exprimer au Conseil, en particulier pour tout ce qui concerne l'éducation morale et religieuse de l'enfant.

c) les éducateurs

182. Les éducateurs ont, de l'enseignement, une expérience quotidienne. Mieux que bien d'autres, ils connaissent les difficultés d'un

programme, les embûches des examens officiels, les dangers de la course aux diplômes, les exagérations que peuvent entraîner certaines découvertes pédagogiques mal comprises. Cette expérience, on doit l'utiliser. Jusqu'ici les éducateurs n'ont pas été mis de côté puisqu'ils participaient aux travaux des sous-comités et sous-commissions chargés des programmes et des manuels; ils n'étaient pas représentés directement au Conseil, mais l'étaient au Comité protestant par un membre adjoint. Dans la structure que nous proposons, c'est au ministère que seront situés les comités de consultation et de travail qui relevaient jusqu'à maintenant du Conseil de l'instruction publique. Des membres du corps enseignant devront aussi faire partie du Conseil où ils pourront confronter leurs points de vue aux opinions des représentants d'autres disciplines.

d) groupes intermédiaires

183. Outre les parents, les Églises, les éducateurs et administrateurs scolaires, le Conseil devra compter sur la collaboration constante de divers groupes professionnels et socio-économiques (associations patronales, professionnelles, ouvrières, agricoles, étudiantes, etc.) afin de se tenir en contact assidu avec les exigences d'une technologie changeante et de structures économiques mouvantes. La participation de ces groupements aux décisions qui concernent l'enseignement contribuera à mieux enraciner le système scolaire dans le milieu et permettra de prévoir avec assez de réalisme et de lucidité certaines orientations à lui donner. Le Conseil, ainsi que les Comités et commissions dont nous parlerons plus loin, permettront à des milieux divers de s'exprimer sur l'éducation. Les hommes politiques élus par le peuple ont sans doute été mandatés pour administrer les fonds publics. Mais le gouvernement n'est pas à lui seul toute la démocratie; celle-ci se réalise de bien des manières à travers les associations et les groupes variés.

4. Rôle de coordination et de prévision

184. Le Conseil contribuera à la coordination des pièces détachées dont se compose actuellement le système d'enseignement: secteurs public et privé, catholique et protestant, enseignement supérieur et secondaire, etc.; ces divers éléments devront sortir de leur isolement actuel pour constituer un tout. On a vu que le ministère sera lui-même orienté vers la coordination; le Conseil sera le lieu de rencontre où pourra s'établir le climat de confiance et de compréhension mutuelle qui devra inspirer tout le système. La représentation des divers types d'institutions dans le Conseil et ses Comités les fera participer à des décisions qu'il serait odieux autrement de leur imposer; c'est là que chaque secteur s'habituera à mieux comprendre les points de vue des autres et à rechercher une perspective d'ensemble située au-delà des intérêts particuliers. C'est la seule façon, croyons-nous, de ne pas perpétuer l'existence de systèmes parallèles sans contact les uns avec les autres; la seule façon aussi,

nous semble-t-il, d'éviter, entre les secteurs et les niveaux, des conflits qui pourraient paralyser le progrès de l'éducation. Tous pourront collaborer, à côté des divers spécialistes, sociologues, démographes, pédagogues, etc., dont le Conseil aura besoin, à une planification pédagogique orientée en fonction de la civilisation contemporaine et de l'avenir. La consultation des divers groupes provinciaux ou locaux, une connaissance précise de l'évolution scolaire dans les autres pays seront indispensables dans cette tâche de planification.

5. Rôle consultatif auprès du ministre

185. Le Conseil supérieur de l'éducation devra apporter au ministre l'aide et la réflexion d'un groupe impartial et indépendant. Cette relation doit être harmonieuse et positive; le Conseil ne doit pas être un rouage du ministère comme nous l'avons vu, ni commander au ministre, ce qui aboutirait à un ministère de façade. Il ne faut pas non plus que le ministre soit tenté de reléguer aux oubliettes un Conseil purement consultatif; pour parer à ce danger, nous voulons que le ministre ait l'obligation en certaines matières essentielles de consulter le Conseil:

1) programmes d'enseignement, normes d'examens et diplômes officiels;
2) normes de qualification du personnel enseignant;
3) plan d'organisation et d'aménagement des institutions d'enseignement.

Le Conseil aura par ailleurs toute liberté d'initiative pour présenter au ministre des recommandations ou avis sur tout sujet concernant l'éducation; le ministre ne sera pas lié par ces propositions. Si le Conseil juge inacceptable la politique scolaire du gouvernement, il devra le faire connaître à la législature et à la population dans son rapport annuel.

Synthèse des fonctions du Conseil

186. Pour synthétiser nettement les fonctions du Conseil, nous les énumérons de la façon suivante:

a) donner son avis sur toutes les questions que le ministre sera tenu de lui soumettre, c'est-à-dire: sur les programmes d'enseignement, les normes d'examens et les diplômes officiels; sur les normes de qualification du personnel enseignant; sur le plan d'organisation et d'aménagement des institutions d'enseignement;

b) soumettre au ministre les avis et recommandations qu'il jugera opportuns sur toute question pouvant affecter l'enseignement;

c) donner son avis sur les questions que le ministre pourra lui soumettre;

d) recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public, les étudier et au besoin faire des recommandations au ministre;

e) préparer, à l'intention de la législature, un rapport annuel sur l'état et les besoins de l'enseignement dans la province.

II

Composition du Conseil supérieur de l'éducation

Objectifs, équilibre et diversité

187. Pour remplir efficacement ses fonctions, le Conseil devra être assez nombreux pour être représentatif, assez restreint pour travailler dans l'unité. Le Conseil de l'éducation nommé en 1859 était à ce point de vue bien équilibré. On devra trouver au Conseil des personnes venues d'horizons différents, qui l'enrichiront de leurs points de vue, de leur culture et de leurs expériences variées; il comprendra des personnes des deux langues et des deux groupes religieux, des femmes et des hommes, des laïcs, des parents et des clercs, des membres du corps enseignant ou de l'administration scolaire, des personnes expérimentées dans les exigences du travail et de l'industrie, et une ou deux personnes en dehors des groupes religieux dominants. Malgré les contacts indispensables entre le Conseil et le ministre, celui-ci n'en devra pas être membre, ni les autres ministres, ni les députés, ni les conseillers législatifs; les personnes ne résidant pas dans la province de Québec et les personnes âgées de plus de soixante-dix ans ne pourront pas siéger au Conseil, ni dans ses comités et commissions.

Nombre de membres et terme d'office

188. Ces considérations nous amènent à recommander la formation d'un Conseil supérieur de l'éducation composé de seize membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le terme d'office devra être assez long pour assurer une stabilité, assez bref pour permettre les rajeunissements nécessaires; nous proposons que le terme d'office soit de huit ans et non renouvelable. Les membres seraient remplacés par rotation à raison de deux par année. Dans le premier Conseil, deux membres seront remplacés au bout de deux ans, deux au bout de trois ans et ainsi de suite jusqu'à neuf ans. Le renouvellement du Conseil se fera d'après une liste proposée par le Conseil après consultation avec les deux Comités et les trois commissions dont nous parlerons plus loin; le lien sera ainsi assuré avec tous les groupes appelés à collaborer avec le Conseil, de même qu'une certaine indépendance à l'égard du gouvernement et des organismes privés. Le sous-ministre et le sous-ministre associé seront d'office membres-adjoints sans droit de vote.

Le président et le vice-président du Conseil

189. Le lieutenant-gouverneur en conseil désignera, parmi les seize membres, le président et le vice-président, chacun pour un terme de cinq ans non renouvelable; si leur terme d'office dépasse la durée de leur mandat comme membres du Conseil, ce terme sera réduit pour coïncider avec la durée de leur mandat. Le président et le vice-président seront l'un catholique et l'autre protestant. C'est en partie sur ces deux personnes que s'appuiera le respect et l'estime de la population, du gouvernement et des

organismes intéressés à l'égard du Conseil. L'importance de leur fonction conduit à déterminer quelle part de leur temps ils devront y consacrer. Les contacts constants à entretenir avec le ministre, les services du ministère, les membres du Conseil, les Comités, les commissions et les organismes intéressés ainsi qu'avec l'évolution générale de l'enseignement semblent réclamer qu'ils y donnent tout leur temps. Cependant, cette exigence pourrait éliminer des candidats qui ne voudraient ou ne pourraient quitter complètement leur emploi durant plusieurs années; d'autre part, le fait de n'être pas à l'emploi exclusif du Conseil peut contribuer à garantir au président et au vice-président l'indépendance d'esprit dont ils auront besoin. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il ne faut pas de règle générale à ce sujet mais que chacun d'eux devra réserver au Conseil au moins la moitié de son temps; le lieutenant-gouverneur en conseil devra dans chaque cas étudier avec le candidat la part de son temps que celui-ci devra consacrer à l'exercice de sa fonction.

Les deux secrétaires du Conseil

190. Le Conseil nommera lui-même deux secrétaires bilingues, l'un dont la langue maternelle sera le français et l'autre dont la langue maternelle sera l'anglais. Ces secrétaires auront le statut et le traitement des directeurs généraux du ministère. Ils rempliront également la fonction de secrétaires auprès des Comités et commissions du Conseil.

Réunions du Conseil

191. Le Conseil devra se réunir au moins une fois par mois sur convocation du président qui aura établi l'ordre du jour. Les réunions se tiendront à Québec, à Montréal et dans d'autres villes de la province, pour donner aux membres l'occasion de visiter des maisons d'enseignement, de rencontrer les dirigeants locaux et régionaux et de connaître les problèmes et les progrès de l'enseignement dans toutes les régions.

Budget du Conseil

192. Le Conseil aura son propre budget, distinct de celui du ministère, ce qui pourra contribuer à son indépendance. On devra garantir au président et au vice-président un traitement assez élevé pour permettre de retenir les services des personnes les plus compétentes. Les autres membres du Conseil recevront simplement un per diem et le remboursement de leurs frais de voyage et de séjour; le président et le vice-président auront droit aux mêmes allocations. Le traitement des deux secrétaires, égal à celui des directeurs généraux du ministère, sera pris à même le budget du Conseil. Ce budget défraiera également les études, recherches et publications que le Conseil jugera nécessaires. Ce budget permettra au Conseil d'avoir le secrétariat indispensable à son travail.

III

Fonctionnement du Conseil supérieur de l'éducation

Juridiction du Conseil

193. En plus d'être moins nombreux et d'avoir un caractère consultatif auprès du ministre, le Conseil supérieur de l'éducation se distinguera encore de l'actuel Conseil de l'instruction publique par deux autres aspects. Le premier est que son domaine sera beaucoup plus étendu. Le Conseil pourra se prononcer sur toute question touchant l'enseignement à tous les niveaux et dans tous les secteurs du système scolaire. Son autorité ne sera plus restreinte au cours élémentaire et à une partie du secondaire, mais couvrira, selon des modalités diverses, tous les enseignements depuis la maternelle jusqu'à l'éducation des adultes.

Conseil uni

194. En second lieu, nous envisageons le Conseil comme un organisme travaillant dans l'unité. Nous entendons revenir par là à ce qu'aurait pu être le Conseil de l'instruction publique, constitué de catholiques et de protestants, de représentants des divers niveaux de l'enseignement et des groupements ayant une responsabilité en éducation. Le Conseil sera le lieu de rencontre de tous ceux qui s'intéressent à l'enseignement: il devra contribuer à la coordination du système. Nous ne souhaitons pas répéter l'histoire et voir de nouveau le Conseil se diviser en comités parallèles soigneusement cloisonnés. Cette préoccupation dominante de la coordination a inspiré nos recommandations sur les structures du ministère, elle préside également à nos recommandations sur le Conseil. Nous avons été frappés de voir à quel point les mémoires acceptaient facilement les divisions du système; on ne semblait nullement s'étonner de l'existence de deux secteurs parallèles, l'un catholique et l'autre protestant, s'ignorant mutuellement. La nécessité d'une meilleure intégration des divers paliers de l'enseignement était souvent affirmée, sans qu'on ose toujours proposer les solutions qui s'imposent. La longue séparation du secteur public et du secteur privé a profondément marqué aussi le régime scolaire québécois. Une des fonctions les plus importantes du Conseil sera donc de promouvoir le progrès de l'enseignement conçu comme un ensemble, de favoriser l'unité et l'équilibre entre tous les objectifs et tous les secteurs. Il ne faut sans doute pas confondre unité et uniformisation, et nous ne songeons pas à effacer les distinctions culturelles et confessionnelles. Mais nous avons la ferme conviction, après environ une centaine d'années de développement parallèle, qu'on doit aujourd'hui donner un coup de barre dans une nouvelle direction. Il nous semble que le climat général de notre époque est favorable à cette perspective. L'oecuménisme sur le plan religieux, les exigences modernes de l'enseignement, une nécessaire économie des ressources

disponibles, autant de raisons qui appellent une plus grande collaboration et une meilleure compréhension entre tous: parents, Églises, gouvernement, éducateurs, institutions privées, organisations volontaires. Dans le respect mutuel, on devra chercher ensemble la solution des problèmes communs à tous.

Les deux Comités et les trois commissions du Conseil

195. Pour assurer le contact avec les organismes intermédiaires dont nous avons parlé et afin que la vitalité religieuse, culturelle et économique de toutes les institutions bénéficient d'une entière protection, nous recommandons la création d'un Comité catholique et d'un Comité protestant, et de trois commissions pédagogiques; il s'agira là d'organismes permanents. Les ministres, les députés et conseillers législatifs ne pourront pas faire partie de ces deux comités, ni les personnes ne résidant pas dans la province de Québec, ni les personnes âgées de plus de soixante-dix ans.

Maintien de Comités confessionnels

196. Le caractère confessionnel de l'enseignement s'appuie sur une tradition centenaire et nombre de mémoires nous ont recommandé de le maintenir. Nous ne voulons évidemment pas ignorer les demandes qu'on nous a faites pour établir de nouvelles divisions. Nous avons l'intention de revenir plus tard sur les aspects sociaux et légaux de cette question. Nous croyons cependant que le principe des droits égaux de tous les citoyens à l'éducation n'implique pas une atteinte aux bénéfices accordés actuellement aux catholiques et aux protestants. C'est ce qui nous amène à recommander le maintien d'un Comité catholique et d'un Comité protestant dont nous proposons de modifier la composition et le rôle.

Fonctions des Comités confessionnels

197. Les deux Comités ont depuis près de cent ans assumé une large partie des fonctions d'un ministère de l'Éducation; l'établissement d'un ministère impose donc une revision de leur rôle. À l'instar du Conseil, les Comités devront être délestés des fonctions de règlementation et de direction qui leur incombent présentement. De plus il doit clairement apparaître que, de tous les organismes publics, ces deux Comités portent principalement et plus que tout autre la responsabilité de la formation religieuse et morale des jeunes. Nous croyons qu'ils doivent avoir en cela une autorité exclusive, indépendante du Conseil et du ministère. Ainsi, recommandons-nous que leur responsabilité soit de faire des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, sur l'enseignement religieux et la formation morale de l'enfant. Mais le caractère religieux des écoles dépassant largement le seul enseignement religieux, les Comités auront juridiction pour faire des suggestions au Conseil en toute matière concernant la préservation ou le développement des valeurs spirituelles et morales propres aux deux groupes religieux; ainsi pourront-ils être appelés à con-

seiller sur les problèmes que pourrait soulever l'enseignement de certaines matières, comme la philosophie, l'histoire ou la littérature.

Composition des Comités confessionnels

198. Le Comité catholique et le Comité protestant se composeront tous deux de neuf à quinze membres, nommés pour trois ans avec possibilité d'un seul renouvellement. Il nous semble que trois groupes devraient être représentés en nombre égal dans chacun des Comités: autorité religieuse, parents, éducateurs. Pour le Comité catholique, l'assemblée des évêques de la province nommera ses représentants; le Conseil supérieur de l'éducation nommera les autres membres après consultation avec l'assemblée des évêques et les associations de parents et d'éducateurs. Les membres du Comité protestant seront nommés par le Conseil après consultation avec les groupes religieux et les associations de parents et d'éducateurs. Par un système de rotation, un tiers des membres seront remplacés chaque année dans chacun des deux Comités. C'est dans ces Comités chargés de l'enseignement religieux que l'autorité religieuse, de qui relève cet enseignement, se fera entendre par la voix de ses délégués. Afin que soit assurée une coordination avec le Conseil, celui-ci nommera les présidents des Comités parmi ses propres membres; la nomination du président du Comité catholique sera faite après consultation de l'assemblée des évêques. Les secrétaires du Conseil agiront chacun comme secrétaire de celui des deux Comités qui correspond à leur croyance religieuse. Les Comités se réuniront au moins quatre fois par année et tiendront des séances en dehors de Québec et de Montréal, comme nous l'avons suggéré pour le Conseil. Les membres des Comités recevront le remboursement des frais de voyage et une allocation pour chaque jour de réunion.

Trois commissions pédagogiques

199. Le Conseil supérieur de l'éducation devra donner son avis sur un grand nombre de problèmes, conseiller le gouvernement et même les associations privées. A cause de l'ampleur de cette tâche et de la diversité des sujets, nous ne croyons pas que le Conseil doive se composer de spécialistes; il devra être en quelque sorte polyvalent et capable de juger des questions dans une perspective d'ensemble. Mais il faudra nécessairement que le Conseil soit assisté de commissions qui réuniront précisément les spécialistes d'un domaine ou d'un secteur particulier. Nous recommandons que le Conseil ne multiplie pas ces commissions et que celles-ci soient limitées à trois: la commission de l'enseignement élémentaire et secondaire, la commission de l'enseignement technique et la commission de l'enseignement supérieur. C'est à chacune de ces commissions, que le Conseil référera selon le cas les questions touchant l'un ou l'autre secteur de l'enseignement. Chacune pourra aussi porter devant le Conseil les recommandations ou suggestions qu'elle jugera opportun de lui soumettre. Les commissions com-

prendront de neuf à quinze membres, nommés par le Conseil pour un terme de trois ans renouvelable une seule fois. La nomination des membres se fera après consultation avec les institutions et organismes intéressés à l'enseignement dans chaque secteur. Par un système de rotation, un tiers des membres seront remplacés chaque année dans chacune des commissions. Comme pour les Comités, le président des commissions sera un membre du Conseil et désigné par celui-ci; les deux secrétaires du Conseil serviront de secrétaires pour les commissions. Les commissions devront se réunir au moins quatre fois par année, dans différentes villes de la province. Les membres des commissions recevront le remboursement des frais de voyage et une allocation pour chaque jour de réunion.

Sous-commissions temporaires pour le Conseil

200. Le Conseil, dégagé des responsabilités de direction, n'aura pas besoin de s'entourer de multiples sous-commissions. Comme nous l'avons vu, c'est au ministère et à ses divers services que seront désormais rattachés, s'il en est besoin, les sous-comités de travail qui relevaient jusqu'ici du Conseil: sous-comité sur les manuels, sur les programmes, etc. L'existence de ces sous-comités au ministère n'exclut pas cependant la possibilité, pour le Conseil, de créer des sous-commissions d'étude sur une question particulière; mais il ne devrait le faire qu'exceptionnellement et sans donner à ces sous-commissions un caractère permanent; ces organismes, à notre avis, risqueraient trop de faire double emploi avec ceux du ministère s'il en existe.

Procédure et partage des tâches

201. Nous croyons qu'il n'est ni nécessaire ni possible pour l'instant d'aller plus avant dans la description des fonctions des Comités et commissions et dans le partage des tâches à établir entre ces organismes. Nous pensons en avoir dit suffisamment pour indiquer la conception que nous nous en faisons. C'est à l'usage que ces fonctions et le partage se préciseront. En particulier, le premier Conseil devra lui-même s'occuper d'établir une répartition des fonctions et de dresser un plan de travail qui permette un fonctionnement harmonieux et efficace. Nous aurons l'occasion, dans la partie de notre rapport qui abordera les problèmes pédagogiques, de faire des suggestions supplémentaires sur le rôle des comités et commissions.

Relations avec le ministère

202. Le Conseil devra collaborer étroitement avec les divisions et les services du ministère. Le ministère, en contact continu avec les institutions et autorités locales, devra fournir au Conseil tous les renseignements utiles; et le Conseil sera toujours en droit d'exiger du ministère tous les renseignements, les recherches ou les études qui seront requis. En particulier, il devra comp-

ter sur la coopération de la division du plan pour ce qui concerne la prévision des besoins et des développements futurs. Cette collaboration indispensable entre le Conseil et le ministère devra être favorisée par la présence du sous-ministre et du sous-ministre associé aux séances du Conseil à titre de membres adjoints sans droit de vote; ils y joueront le rôle d'informateurs du Conseil sur les problèmes de l'enseignement. De plus, les directeurs généraux du ministère assisteront aux réunions des Comités et commissions à titre de membres adjoints sans droit de vote. Les directeurs de certains services pourront toujours être invités au Conseil, aux Comités et aux commissions à l'occasion de l'étude d'un problème particulier. Il sera loisible à ces organismes d'inviter parfois tous les directeurs de services à assister à leurs réunions; cette initiative favorisera un climat de confiance entre le Conseil et le gouvernement et un fructueux échange de points de vue.

Recommandations

203. Résumons pour terminer, sous forme de recommandations, les conclusions à tirer de ce chapitre. Ces recommandations font suite à celles du chapitre précédent:

(16) Nous recommandons que le conseil supérieur de l'éducation soit composé de seize membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil pour un terme de huit ans non renouvelable.

(17) Nous recommandons que le président et le vice-président du conseil supérieur de l'éducation soient choisis par le lieutenant-gouverneur en conseil parmi les seize membres du conseil et que l'un soit de religion catholique et l'autre de religion protestante.

(18) Nous recommandons que le président et le vice-président du conseil supérieur de l'éducation soient nommés pour un terme de cinq ans non renouvelable et qu'ils consacrent au moins la moitié de leur temps au travail du conseil.

(19) Nous recommandons que le sous-ministre et le sous-ministre associé de l'éducation soient membres adjoints du conseil supérieur de l'éducation sans droit de vote et qu'ils mettent à la disposition du conseil les informations et les services du ministère dont le conseil a besoin.

(20) Nous recommandons de constituer un comité catholique et un comité protestant composés de neuf à

quinze membres pour faire des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil sur l'enseignement religieux et moral, pour assurer le caractère religieux des écoles et faire des suggestions au conseil sur les problèmes que pourrait soulever l'enseignement de certaines matières.

(21) Nous recommandons que le comité catholique soit composé d'un nombre égal de représentants des autorités religieuses, des parents et des éducateurs nommés pour un terme de trois ans, renouvelable une seule fois; que les représentants des autorités religieuses soient nommés par l'assemblée des évêques et les autres par le conseil supérieur de l'éducation après consultation avec l'assemblée des évêques, les associations de parents et d'éducateurs.

(22) Nous recommandons que le comité protestant soit composé d'un nombre égal de représentants des Eglises protestantes, des parents et des éducateurs nommés par le conseil après consultation avec les organismes intéressés, pour un terme de trois ans renouvelable une seule fois.

(23) Nous recommandons la formation d'une commission de l'enseignement élémentaire et secondaire, d'une commission de l'enseignement supérieur et d'une commission de l'enseignement technique et spécialisé composées chacune de neuf à quinze membres chargés de faire des suggestions au conseil supérieur de l'éducation sur toute question concernant leur secteur particulier.

(24) Nous recommandons que les membres des commissions soient nommés par le conseil supérieur de l'éducation après consultation avec les groupes intéressés pour un terme de trois ans, renouvelable une seule fois.

(25) Nous recommandons que les présidents de chacun des deux comités et de chacune des trois commissions soient des membres du conseil supérieur de l'éducation et nommés par celui-ci, le président du comité catholique devant être choisi après consultation avec l'assemblée des évêques.

(26) Nous recommandons que les députés et conseillers législatifs, les personnes ne résidant pas dans la province de Québec et les personnes de plus de 70 ans ne puissent faire partie du conseil supérieur de l'éducation ni de ses comités et commissions.

(27) Nous recommandons que le conseil ait les fonctions suivantes:

(a) Donner son avis sur toutes les questions que le ministre sera tenu de lui soumettre, c'est-à-dire sur les programmes d'enseignement, les normes d'examens et les diplômes officiels; sur les normes de qualification du personnel enseignant; sur le plan d'organisation et d'aménagement des institutions d'enseignement;

(b) Soumettre au ministre des avis et recommandations sur toute question pouvant affecter l'enseignement dans la province;

(c) Donner son avis sur les questions que le ministre pourra lui soumettre;

(d) Recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public, les étudier et au besoin faire des recommandations au ministre;

(e) Préparer à l'intention de la législature un rapport annuel sur la situation et les besoins de l'enseignement dans la province.

(28) Nous recommandons que les directeurs généraux du ministère de l'éducation assistent aux assemblées régulières des comités et commissions du conseil supérieur de l'éducation afin d'assurer la collaboration nécessaire entre ces comités et commissions et le ministère.

(29) Nous recommandons qu'il y ait deux secrétaires-conjoints du conseil supérieur de l'éducation et qu'ils aient le même statut et le même traitement que les trois directeurs généraux du ministère.

(30) Nous recommandons qu'aux réunions du conseil chacun ait le droit de s'exprimer en anglais ou en français et que chaque membre du conseil soit capable de suivre une discussion dans celle de ces deux langues qui n'est pas sa langue maternelle.

(31) **Nous recommandons que le conseil supérieur de l'éducation se réunisse au moins une fois par mois et qu'il ait le droit de siéger à Québec, à Montréal et dans d'autres villes de la province.**

(32) **Nous recommandons que les comités et commissions du conseil supérieur de l'éducation se réunissent au moins quatre fois par année et qu'ils aient le droit de siéger dans différentes villes de la province.**

(33) **Nous recommandons que le conseil supérieur de l'éducation ait un budget distinct de celui du ministère, un secrétariat et un personnel suffisant.**

INDEX DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

1 — Le schéma des structures administratives, ministère de la Jeunesse 34

2 — Le schéma des structures administratives, département de l'Instruction publique 37

3 — Effectifs scolaires globaux, province de Québec, 1961-1962, 1971-2 et 1981-2 59

4 — Évolution de la population rurale et urbaine de la province de Québec de 1901 à 1961 65

5 — Répartition des responsabilités en éducation 85

6 — Structure proposée pour le ministère de l'Education 99

TABLE DES MATIÈRES

Tome I

LES STRUCTURES SUPÉRIEURES DU SYSTÈME SCOLAIRE DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

PAGES

Composition de la Commission V
Personnel de la Commission VI
Lettre de présentation à son Excellence le Lieutenant-gouverneur en Conseil VII
Loi instituant une Commission royale d'enquête sur l'enseignement VIII
Arrêté en conseil IX
Loi prolongeant le mandat de la Commission XI
Avant-propos XIII

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE 1

1. Introduction. 2. Diversité de l'enseignement au Canada. 3. Figure particulière du Québec. 4. Cinq périodes de l'évolution scolaire du Québec.

I. *Le régime français* 1608-1760 3

5. Initiative de l'Eglise catholique. 6. Appui de l'Etat.

II. *Premières étapes d'un système scolaire public*, 1760-1841 4

7. Continuation du régime de l'initiative privée. 8. Structures centralisées a) Projet de 1787; 9. b) L'Institution royale pour l'avancement des sciences. 10. La loi des écoles de fabrique de 1824. 11. Loi pour encourager l'éducation élémentaire de 1829. 12. Nouveaux principes: a) intervention de l'Etat et b) décentralisation; 13. c) variété des institutions d'enseignement. 14. Crise scolaire: analyse de la situation.

III. *Elaboration d'un système scolaire*, 1841-1867 7

15. Le surintendant de l'Instruction publique. 16. Caractères dominants du système. 17. Le Conseil de l'instruction publique. 18. Structures locales. 19. Le financement. 20. La confessionnalité. 21. Statut spécial de Québec et de Montréal. 22. Vers la confédération.

IV. *La cristallisation du système scolaire*, 1867-1907 12

23. Les deux caractéristiques de la période 1867-1907. 24. La loi de l'Amérique du Nord britannique. 25. Le ministre de l'Instruction publique. 26. Réorganisation du Conseil de l'instruction publique, a) la loi de 1869; 27. b) la loi de 1875. 28. Conséquences de la loi de 1875.

V. *L'expansion des services d'enseignement*, 1907-1961 16

29. Nouveaux services d'enseignement. 30. L'enseignement technique. 31. L'enseignement scientifique. 32. La formation du personnel enseignant. 33. L'enseignement secondaire et supérieur. 34. Centralisation des commissions scolaires. 35. L'instruction obligatoire. 36. Commissions d'enquête. 37. Conclusion.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION SCOLAIRE 21

38. Introduction.

I. *Caractères généraux* 21

39. Dispositions constitutionnelles et législatives. 40. Caractères particuliers du pouvoir législatif. 41. Rôle du cabinet dans l'adoption des lois. 42. Ensemble de la législation relative à l'enseignement. 43. Portée des lois proprement scolaires.

II. *Loi de l'Instruction publique* 24

44. Economie générale de la loi. 45. Principes de base. 46. Distinctions confessionnelles. 47. Echelon inférieur de l'administration scolaire – l'autorité locale. 48. Echelons supérieurs de l'administration scolaire – le département de l'Instruction publique et le surintendant. 49. Le Conseil de l'instruction publique – objet et constitution. 50. Le Comité catholique et le Comité protestant – nature, constitution et fonctionnement. 51. Juridiction et rôle du Conseil de l'instruction publique. 52. Pouvoirs et attributions du Comité catholique et du Comité protestant. 53. Le cabinet et la loi de l'instruction publique. 54. Autonomie du Comité catholique et du Comité protestant. 55. Rôle d'ordre exécutif réservé au cabinet. 56. Rôle de représentation du ministre de la Jeunesse. 57. Contrôle dévolu au ministre de la Jeunesse sur l'administration des corporations scolaires. 58. Fonctionnement du Comité catholique. 59. Fonctionnement du Comité protestant. 60. Fonctionnement du département de l'instruction publique.

III. *Lois particulières* 40

61. La loi de l'enseignement spécialisé et le ministre de la Jeunesse. 62. La loi de la protection de la jeunesse et le ministre de la Famille et du Bien-Être social. 63. La loi de l'aide à l'apprentissage et le ministre du Travail. 64. La loi concernant l'enseignement agricole et le ministre de l'Agriculture. 65. Enseignement professionnel relevant du ministre de la Chasse et de la Pêche et du Ministre des Terres et Forêts. 66. Législation relative au secteur privé. 67. Conclusion.

CHAPITRE III

LES EFFECTIFS SCOLAIRES 45

68. Ensemble du système. 69. Confessionnalité et non-confessionnalité des établissements. 70. Secteur public et secteur privé.

I. *Secteur public* 47

71. Les écoles publiques du secteur catholique. 72. Enseignement catholique de langue anglaise. 73. Le personnel enseignant catholique. 74. Les écoles publiques du secteur protestant. 75. Le personnel enseignant protestant. 76. Enseignement familial. 77. Enseignement spécialisé. 78. Education spéciale.

II. *Secteur privé* 52

79. Eléments principaux du secteur privé. 80. Secteur privé – niveau primaire et secondaire. 81. Secteur privé – niveau supérieur. 82. Conclusion.

CHAPITRE IV

LA SOCIÉTÉ D'AUJOURD'HUI ET L'ENSEIGNEMENT 57

83. Universalité de la crise de l'enseignement

I. *Explosion scolaire* 57

84. Explosion scolaire. 85. Natalité et immigration. 86. Scolarité accrue des jeunes et des adultes. 87. Nécessité de la planification.

II. *Révolution scientifique et technologique* 60

88. Progrès de la science et de la technique. 89. Le Québec pré-industriel. 90. Révolution industrielle. 91. Conséquences de la mécanisation et de l'automation. 92. Multiplication des emplois non manuels. 93. Elévation du niveau de vie. 94. Exigences de l'enseignement dans la société moderne.

III. *Transformation des conditions de vie* 64

95. Urbanisation du Québec. 96. L'éducation libératrice de la personne. 97. Moyens de communication de masse. 98. Moyens audio-visuels et enseignement. 99. L'éducation aux techniques de diffusion. 100. Civilisation du loisir.

IV. *Evolution des idées* 68

101. Evolution des idées, attitudes nouvelles. 102. Revalorisation de l'esprit démocratique. 103. Evolution des Eglises. 104. L'internationalisation. 105. Nouvelle conception du rôle de la femme. 106. Emergence de nouvelles élites. 107. L'Etat-providence.

V. *Société moderne et enseignement* 71

108. La révolution scolaire. 109. Généralisation de l'éducation. 110. Rôle de l'Etat. 111. Concurrence scientifique et émulation scolaire. 112. Révolution scolaire dans quelques pays. 113. Commissions d'enquête sur l'enseignement au Canada.

CHAPITRE V

PROBLÈMES ET RESPONSABILITÉS DE L'ÉDUCATION 75

114. Introduction.

I. *Objectifs, besoins et problèmes* 75

115. Triple fin du système d'enseignement. 116. 1. Egalité de chances. 117. 2. Education supérieure accessible à tous. 118. 3. Préparation à la vie en société. 119. Problèmes que soulèvent ces objectifs: 1. Locaux, équipement, transport; 120. 2. recrutement du personnel; 121. 3. coordination verticale; 122. 4. coordination horizontale; 123. 5. intégration des secteurs privés; 124. 6. conséquences financières.

II. *Responsabilité du pouvoir politique* 79

125. Insuffisance de l'initiative privée; rôle propre de l'Etat. 126. Responsabilités actuelles de l'Etat. 127. Objections: craintes de l'ingérence politique, de la laïcisation. 128. Obstacles actuels à une administration efficace. 129. Le système de régie: 1. avantages; 130. 2. inconvénients. 131. Autre formule: le ministère, – avantages: 1. exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis; 132. 2. partage des tâches; 133. 3. rôle central du ministre; 134. 4. répartition des responsabilités; 135. 5. importance contemporaine de ce ministère.

III. *Exigences d'une politique démocratique efficace* 86

136. Trois éléments: 1. ministère bien organisé; 137. 2. nécessité d'un Conseil a) large représentation b) organisme consultatif; 138. c) planification démocratique; 139. d) tâche de coordination. 140. Quatre nécessités. 141. Conseil unifié. 142. 3. Direction décentralisée. 143. Recommandations.

CHAPITRE VI

LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION 89

144. Introduction.

I. *Etablissement d'un ministère de l'Education* 89

145. a) Eléments à considérer; 146. b) juridiction à unifier. 147. Deux agencements possibles. 148. a) Premier agencement 1) modalités; 149. 2) conséquences. 150. Objections à la fusion. 151. Réponse à l'objection: garanties aux protestants. 152. b) deuxième agencement – Avantages: 1. unité de direction; 153. 2. coordination des enseignements i) enseignement général – ii) enseignement technique; 154. iii) enseignement des autres ministères. 155. 3. plan d'ensemble. 156. Effets de la fusion.

II. *Structures internes du ministère* 94

157. Objectifs et principes directeurs. 158. Garanties pour l'enseignement protestant. 159. Secteurs de l'enseignement protestant. 160. Avantages d'une structure selon les ordres d'enseignement. 161. Grandes divisions du ministère. 162. a) Division de l'enseignement; 163. b) division de l'administration; 164. c) division du plan

III. *Fonctionnement et personnel du ministère* 98

165. Personnel du ministère. 166. Les fonctionnaires supérieurs. 166. Les sous-ministres. 168. Le ministre de l'Education 1. Relations dans le ministère. 169. 2. relations avec le Conseil supérieur de l'éducation; 170. 3. relations avec la législature; 171. 4. relations avec le public. 172. Recommandations et suggestions.

CHAPITRE VII

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION 105

173. Introduction: rôle nouveau et nouveau nom du Conseil.

I. *Fonctions du Conseil supérieur de l'éducation* 105

174. Fonctions actuelles. 175. Nouveau partage des fonctions. 176. Utilité d'un Conseil indépendant. 177. Exemples d'autres provinces. 178. Fonctions du conseil: 1. Liaison entre le public et le gouvernement; 179. 2. éducation du public; 180. 3. représentation des responsables de l'éducation: a) les parents; 181. b) les Eglises; 182. c) les éducateurs; 183. d) groupes intermédiaires; 184. 4. rôle de coordination et de prévision; 185. 5. rôle consultatif auprès du ministre. 186. Synthèse des fonctions du Conseil.

II. *Composition du Conseil supérieur de l'éducation* 112

187. Objectifs: équilibre et diversité. 188. Nombre de membres et terme d'office. 189. Le président et le vice-président du Conseil. 190. Les deux secrétaires du Conseil. 191. Réunions du Conseil. 192. Budget du Conseil.

III. *Fonctionnement du Conseil supérieur de l'éducation* 114

193. Juridiction du Conseil. 194. Conseil uni. 195. Les deux Comités et les trois commissions du Conseil. 196. Maintien de Comités confessionnels. 197. Fonctions des Comités confessionnels. 198. Composition des Comités confessionnels. 199. Trois commissions pédagogiques. 200. Sous-commissions temporaires pour le Conseil. 201. Procédure et partage des tâches. 202. Relations avec le ministère. 203. Recommandations.

Index des tableaux et des graphiques 123

Table des matières 125